

Den norske landbruksmodellen et rettslig perspektiv

Kandidatnummer: 785

Antall ord: 17 300 ord.



Innholdsfortegnelse

1	Den norske landbruksmodellen, et rettslig perspektiv.	3
	1.1. Tema og problemstillinger	3
	1.2. Hvordan belyses problemstillingen.....	3
	1.3. Avgrensning	3
	1.4. Metode	4
2	Den norsk landbruksmodellen	5
	2.1. Jordbrukets avtaleinstitutt	6
	2.2. Hvilke forhandlingstema kan partene bringe opp.	7
3	Jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen under lupen.	9
	3.1. Jordbruksforhandlingene, jordbruksavtalen og krav til kompetansegrunnlag.	10
	3.2. Forvaltningslovenes forhold til jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen.....	14
	3.3. Offentlighetslovens forhold til jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen.....	18
4	Markedsreguleringens rettslige stilling.	20
	4.1. Formålet med markedsregulering av jordbruksvarer	21
	4.2. Omstridt rolle	23
	4.3. Vurdering av omsetningsloven med forskrifter.	24
	4.4. Markedsregulering - forholdet til konkurranse-loven.	30
	4.5. Markedsregulators offentligrettslige rolle sett i forhold til forvaltningslov og offentlighetslov	31
	4.6. Tine som markedsregulator.....	33
	4.6.1. Om melkekvoter.....	39
5	Avslutning og oppsummering	43
6	Litteraturliste.....	46

1 Den norske landbruksmodellen, et rettslig perspektiv.

Jordbruksforhandlingene er ofte omgitt av et økonomisk perspektiv, i den grad mediene omtaler jordbruksforhandlingene, er det den økonomiske innfallsvinkelen som belyses. Det er sjelden en finner noen som ser på den norske landbruksmodellen og jordbruksforhandlingene og det omliggende avtaleverket med et juridisk blikk.

1.1. Tema og problemstillinger

Temaet for oppgaven er en rettslig belysning av den norske landbruksmodellen. Den første problemstillingen er; Jordbrukets avtaleinstitutt sin rettslige stilling, herunder hovedavtalen, forhandlingene og jordbruksavtalen. Den andre problemstillingen er markedsreguleringens rettslige stilling.

I oppgaven vil jeg se på avtaleinstituttet som er bygget opp rundt forhandlingsretten som leder til jordbruksavtalen. Jeg tar for meg hovedavtalen, hva forhandlingene inneholder, hjemler for forhandlingene og forholdet til lovverk. I siste del av oppgaven er det markedsreguleringen og hvordan denne ordningen står i forhold til lover, forskrifter og utøvelsen av disse som er det sentrale. Landbrukssamvirket sin offentligrettslige rolle i markedsreguleringen blir drøftet, dette ses på i lys av omsetningsloven, konkurranseloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

1.2. Hvordan belyses problemstillingen

Hovedavtalen i jordbruket er dokumentet som avtalerettslig legger rammen for jordbruksforhandlingene. Hovedavtalen utgjør sammen med jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen det som kalles «jordbrukets avtaleinstitutt». Jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen blir selvstendig belyst. Her er tema hva partene kan forhandle om, forholdet til forvaltningslov og offentlighetslov som er det sentrale. Til slutt i oppgaven er det markedsordningens stilling som belyses i et rettslig perspektiv. I den forbindelse pekes det på at reglene i gjeldende lovverk og forskrifter til dels er mangelfulle, komplisert og kan være vanskelig å finne sammenhengen i.

1.3. Avgrensning

Den norske landbruksmodellen inneholder følgende elementer: Jordbruksavtalen med hovedavtalen for jordbruket, samvirket, markedsregulering og importvern. Denne oppgaven vil nevne importvernet kort, men dette drøftes ikke. Den norske landbruksmodellen og jordbruket er regulert av mange forskjellige lover, forskrifter og retningslinjer. Det er en rekke forskjellige støtteordninger som hver for seg kan reise juridiske problemstillinger. Oppgaven

har ikke som intensjon å gi informasjon eller oversikt over alt dette. Avgrensningene vil derfor være negativ, i den forståelse at det avgrenses mot det som ikke nevnes under metodekapittelet.

1.4. Metode

Oppgaven er delt i 4 hovedkapitler. Kapittel 1. *Innledningen* omhandler tema og problemstillingene og er en hoveddisposisjon for oppgaven. For å plassere temaet inn i sin rettslige kontekst drøftes under kapittel 2. *Den norsk landbruksmodellen*– denne modellen er sammen med jordbrukets avtaleinstitutt den konseptuelle rammen for oppgaven. Dette blir kort presentert, før jeg ser på hva det kan forhandles om i jordbruksforhandlingene. Her er hovedavtalen den sentrale rettskilden.

I kapittel 3. *Jordbruksforhandlingene og Jordbruksavtalen under lupen* – brukes hovedavtalen, jordbruksavtalen, forvaltningsloven og offentlighetsloven som rettskilder og utgangspunkt for drøftelsen. Her vil jeg se på kompetansegrunnlag for forhandlingene og avtalen. Jeg vil også drøfte forvaltningslovenes og offentlighetslovens forhold til jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen. I kapittel 4. *Markedsreguleringens – rettslige stilling* ses det på markedsregulering og landbrukssamvirkets sin offentligrettslige rolle og hvordan dette er regulert i lov og forskrift. Det gjøres også i kap.4.4 en *de lege ferenda* vurderinger om hvordan markedsreguleringslovgivingen etter mitt syn burde være. I avsluttende kapittel 5. gjøres det en kort oppsummering.

Det som særpreger rettskildebildet her er den store kompleksiteten. Rettsområdet preges av en blanding av avtaler, lover og forskrifter som bærer preg av å ha blitt regulert eller plassert mer eller mindre tilfeldig. Dette har også underveis vært en utfordring når denne oppgaven skulle skrives. De sentrale rettskildene i oppgaven vil være hovedavtalen, jordbruksavtaler, omsetningsloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, jordloven, NOU 1988:10, forarbeid og utredninger som Ot.prp, Innst. O og Stortingsmeldinger - i tillegg kommer forskrifter med retningslinjer som er gitt til rettsområdet.

2 Den norsk landbruksmodellen

Norge fører en nasjonal landbrukspolitikk der bondens inntekt kommer både fra markedet som pris på produktet og fra Staten i form av tilskudd. Tilskuddene utformes for å utjevne forskjellene i geografiske og strukturelle produksjonsforhold. Importvern skal utjevne kostnadsforskjellene til andre land. St. Meld. 9 (2011-2012) vektlegger fire overordnede mål for norsk landbruk: *matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskapning og bærekraftig landbruk*. Stortingsmeldingen slår videre fast at verktøyene i gjennomføringen av landbrukspolitikken; med jordbruksforhandlinger, markedsordninger og samvirkets rolle videreføres.

Hoveddelene i det som utgjør det vi kaller den norske landbruksmodellen er: jordbruksavtalen, importvernet, markedsregulering og landbrukssamvirket.



Fig1: Fra Landbrukspolitikk – opplæringshefte utgitt av Norges Bondelag.

Den norske modellen bygger på lange tradisjoner med samarbeid mellom Stat og landbruksnæringen. I dette samarbeidet setter partene felles mål for landbrukspolitikken. Landbruksnæringen tar et selvstendig ansvar for gjennomføringen av tiltak for å nå disse målene. Staten på sin side har ansvar for politiske vedtak og budsjettmidler som gjør at målene kan nås. Gjennom jordbruksforhandlingene møter staten bøndene for å bli enige om hvilke budsjettmidler som skal bevilges til bøndene det kommende året. Jordbruksforhandlingene er derfor særdeles viktig for bøndenes totaløkonomi. I verktøykassen for den norske landbruksmodell for å nå overordnede mål finner vi: *markedsreguleringen, importvern, økonomiske virkemidler og juridiske virkemidler*.

2.1. Jordbrukets avtaleinstitutt

Jordbrukets «avtaleinstitutt» er slik jeg behandler det her; Jordbruksavtalens historie, hovedavtalen for jordbruket, budsjettnemnda for jordbruket¹, selve forhandlingene mellom partene og til slutt «produktet» jordbruksavtalen. Selve gjennomføringen av avtalen og landbrukssamvirkets medvirkning regner jeg også med til avtaleinstituttet. En antatt fordel ved jordbruks avtaleinstitutt er at næringen gjøres medansvarlig i utformingen av landbrukspolitikken. Jordbruket forplikter seg til å iverksette de tiltak som fastsettes i jordbruksavtalen.

Avtaleinstituttet har en lang historie, som over tid har bevist sin robusthet, instituttet har hatt evne til fleksibilitet og forandringsvilje. De årlige forhandlingene om jordbruksavtalen foregår med bakgrunn i hovedavtalen. Hovedavtalen som ble inngått 1950² representerte selve institusjonaliseringen av forhandlingene mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Staten. I den første 30 års perioden ble det gjennomført gradvise tilpasninger i forhandlingene, uten at det ble gjort endringer i avtalen. På 1980- og 1990-tallet ble det derimot gjennomført to revideringer av Hovedavtalen. Den første kom i 1984 og den andre i 1992. Et vedtak i 1984 ga staten mulighet til å inngå avtale med kun en av organisasjonene.³

Dersom det ikke er mulig å nå fram til en forhandlingsløsning, kan Regjeringen invitere Stortinget til å fastsette jordbruksoppgjøret eller oppgjøret kan gå til voldgift.⁴ Organisasjonene er likevel ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtalen.⁵ Selv om det blir inngått jordbruksavtale med bare en av organisasjonene, har også den andre organisasjonen ansvar for gjennomføringen av avtalen⁶. Hovedavtalen legger dermed rammene for jordbruksforhandlingene, avtalen trådte i kraft 1. september 1950 og er sist revidert 17. februar 1992.⁷ Avtaleåret går fra 1. juli til 30. juni.

¹ http://www.nilf.no/budsjettnemnda_for_jordbruket/Utredninger_og_publicasjoner/2012/totalkalkylen_for_jordbruket-jordbrukets_totalregnskap_2010_og_2011_og_budsjett_2012._totale_inntekter_kostnader_og_vederlag_til_arbeid_og_egenkapital_i_jordbruket

² Det ble tidligere blitt ført en type «jordbruksforhandlinger» ut noe formelt avtaleverk dette går helt tilbake til kriseforliket i 1928.

³ Tidligere måtte begge organisasjonene være enig for at avtale kunne inngås.

⁴ Voldgift er ikke brukt siden 1978. Hovedavtalen § 1-7. - https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/hovedavtalen-for-jordbruket/-id87386/-Voldgiftsnemndas_avgjorelse_vedrørende_en_jordbruksavtale_har_samme_virkning_som_en_bestemmelse_i_en_jordbruksavtale_jf_1-2_fjerde_ledd_3-1_og_3-2.

⁵ Hovedavtalens § 4-2

⁶ Hovedavtalens § 4-2. andre ledd.

⁷ Hovedavtalen for jordbruket. - <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/hovedavtalen-for-jordbruket/-id87386/>

Jordbruksavtalen som «produkt» har sin hjemmel i hovedavtalen⁸. Den er også en juridisk konstruksjon⁹ som sammen med hovedavtalen regulerer forholdet mellom landbruket og Staten. Samtidig er jordbruksavtalen også et verktøy for staten og landbruksorganisasjonene for å nå landbrukspolitiske mål. Juridisk gir avtalen rammer¹⁰ som får konsekvenser for både markedsaktører, næringsaktører og private. Jordbruksavtalen¹¹ har sitt utspring i et beregningsutvalg som finansdepartementet nedsatte 20. mars 1948¹². Utvalget skulle legge fram grunnlagsmateriale til de forestående forhandlingene om prisene på jordbruksvarer. Da arbeidet var utført, ble det samme utvalget i statsråd den 18. juni samme år oppnevnt for en fireårsperiode som *Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ)*¹³. Disse fikk oppgaven med å legge fram materiale om den økonomiske utvikling i jordbruket til de framtidige forhandlingene mellom staten og jordbruksorganisasjonene.

2.2. Hvilke forhandlingstema kan partene bringe opp.

Noe forenklet, kan en si at man forhandler om målpriser og budsjettmidler.¹⁴ Men hvilke regler gjelder for partene i forhold til innholdet i forhandlingen? Hva er relevant eller rettmessig å ta opp i forhandlingene? Jordbruksavtalen omhandler endringer i priser og tilskudd, kvoteordningen for melk blir det også forhandlet om. Skatt/avgift er normalt ikke tema, ei heller tollsatser. Dette hører normalt det ordinære statsbudsjettet til. Når og hvor går grensen for at den ene part kan avvise, eller unnlate å ta stilling til saker, som den andre parten ønsker å reise i forhandlingene?

Dette er ikke uttømmende regulert i hovedavtalen, for å fastslå dette, så må det foretas en avtaletolkning. En må finne ut hva avtalen sier, herunder klargjøre hvilke rettigheter og forpliktelser partene har i henhold til avtalen, deretter klargjøre konsekvenser ved et eventuelt kontraktsbrudd.

⁸ jf. Hovedavtalen § 2-3.

⁹ Se oppgavens delkap. 3.1. jf. drøftelsen om kompetanse.

¹⁰ Gir også innhold, som nivå på tilskudd, priser ol. Er veldig detaljert.

¹¹ Dette la samtidig grunnlaget for hovedavtalen – denne kom som en nødvendig konsekvens – som et overordnet avtaleverk.

¹² St.meld. nr. 44 (1947).

¹³ Budsjettnemnda har fortsatt siden da – oppgavene er stort sett de samme -Sekretariat: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) - Oppgavene til BFJ er ifølge Hovedavtalen for jordbruket av 17. februar 1992, § 2-6: «BFJ skal framskaffe og bearbeide grunnlagsmateriale for forhandlinger om jordbruksavtaler, og framlegge resultatene i rapporters form.

¹⁴ Budsjettmidler kan stort sett beskrives som overføringer via statsbudsjettet.

Hovedavtalens formålsparagraf kan gi oss informasjon om hva partene har ment i avtalen jf. avtalens § 1-1.

Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift.

Her er det regulering av tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål som er det sentrale. Ordet «tiltak» peker på både eksisterende og nye tiltak. Tiltakene som det skal forhandles om, må være knyttet til fastlagte mål. Ordet «fastlagt» tyder på at det må være en type forhåndsenighet om målene. Det nærliggende er at forhandlingene må avklare disse målene, enten disse blir foreslått av landbruket eller Staten. Dette er det flere eksempel på at det blir forhandlet om emner som en ut i fra innledningen, ikke skulle tro var tema i jordbruksforhandlingene. I jordbruksoppgjøret i 1998 ble det forhandlet om «*fjerning av investeringsavgifter og etablering av tidligpensjonsordning*».¹⁵ I 1999 ble det forhandlet om (utvidet) skattefradrag for bønder (*jordbruksfradraget*).¹⁶ Disse tiltakene ble det også enighet om og tiltakene ble innført. Dette til tross for at skatt og avgifter normalt ikke er forhandlingstema. Det er flere eksempler på, at hva det forhandles om er i stadig utvikling noe som er naturlig i og med at konteksten (samfunnet) endrer seg. At det ikke må være uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift, ser ikke ut til å ha virket begrensende i forhold til hva partene kan forhandle om.¹⁷ Slik jeg oppfatter forhandlingene er det i hovedsak opp til partene å avgjøre hva som er relevante forhandlingstema. Hva partene kan forhandle om, har så langt ikke skapt de store konfliktene. Inntrykket er at når partene fremmer kontroversielle emner som ønskes regulert så «modnes» dette over tid, gjerne gjennom samtaler eller arbeidsgrupper som utreder emnet. I forhandlinger knyttet til endrings- eller tilleggsavtaler etter hovedavtalen § 2-2 punkt 2. har imidlertid uenigheten, til dels vært betydelig. Dette kommer jeg imidlertid ikke innpå her. Virkningene ved et eventuelt kontraktsbrudd er regulert i hovedavtalen § 1-7¹⁸ – jeg finner ikke grunn til å omtale dette nærmere.

¹⁵ Jordbruksavtalen 1998-1999.

¹⁶ Innst. S. nr. 250 (2001-2002)- I 5.2 Merknader fra komiteen finner en denne bemerkningen: Fleirtallet i komiteen, alle unnateke medlemene fra Framstegspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merka seg at partane har lagt utviklinga av utvida jordbruksfradrag som premiss for dimensjonering av både storleiken på ramma og fordelinga.

¹⁷ Har ikke funnet noen dokumenter som refererer til denne bestemmelsen som hinder for forhandlingene.

¹⁸ Tvist om hvorvidt en jordbruksavtale eller en hovedavtale foreligger og er gyldig og hvordan den er å forstå, kan dersom partene er enige, for det enkelte tilfelle løses ved voldgift etter lov om rettergangsmåten i tvistemål av 13. august 1915 nr. 6. kap. 32. Første punktum gjelder også jordbruksavtale som er inngått etter § 1-4.

3 Jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen under lupen.

Hovedavtalens § 1-2. regulerer forholdet mellom hovedavtalen og jordbruksavtalen

Hovedavtalen regulerer forhandlinger om og inngåelse av jordbruksavtaler og endrings og tilleggsavtaler, visse virkninger av jordbruksavtaler og endrings og tilleggsavtaler, og gjennomføring av tiltak vedrørende jordbruket som er fastsatt i jordbruksavtaler eller på annen måte.¹⁹

Denne bestemmelsen peker på at det er hovedavtalen som regulerer forhandlingene - dette tolkes slik at hovedavtalen gir ramme, retning, og form – og så er der jordbruksavtalen som gir det konkrete innholdet.

På bakgrunn av vanskelige forhandlingssituasjoner i 1982 og 1983 ble det i 1984 forhandlet om endringer i framgangsmåten ved forhandlingene. Ifølge protokoll fra forhandlingsmøte 25. mai 1984 var partene i jordbruksoppgjøret enige om at det var behov for å ta opp arbeidet med å føre bestemmelsene i hovedavtalen for jordbruket à jour med dagens forhandlingssituasjon.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide et mandat²⁰ for dette arbeidet. Partene ble enige om at arbeidsgruppens forslag til mandat burde legges til grunn for arbeidet med en revisjon av hovedavtalen. Det ble med bakgrunn i overnevnte - oppnevnt ved kgl.res 21. mars 1986 et hovedavtaleutvalg med professor Magnus Aarbakke som leder²¹

Utvalget tar utgangspunkt i den historiske utvikling i praktiseringen av hovedavtalen fra 1950. Utvalget vurderer lovverket som påvirker jordbruksavtalen på en eller annen måte. Særlig det faktum at det overføres rettslig kompetanse til landbrukets organisasjoner blir viet plass i utvalgets utredning. Utvalget foreslo imidlertid få vesentlige realitetsendringer i forhold til hovedavtalen av 1950, slik denne hadde vært praktisert. Utvalgets arbeid resulterte i NOU 1988: 10 Hovedavtalen for jordbruket – men det skulle gå enda fire år før en ny hovedavtale for jordbruket var på plass.²²

¹⁹ Om statlige tiltak som på vesentlig måte berører en løpende jordbruksavtale eller annen avtale som nevnt i § 1-2, uten at tiltaket omfattes av § 2-4, skal staten i alminnelighet underrette organisasjonene før endelig beslutning blir fattet.

²⁰ NOU 1988: 10 (side 8) – mandat omfattet blant annet dette: «behov for formålsparagraf, forhandlingstema, hvordan tilleggsbestemmelser kan innpasses, offentliggjøring, fredsplikt og tilpassing av avtalene til vårt alminnelige konstitusjonelle system.

²¹ Hovedavtaleutvalget kgl. res.21. mars 1986

²² Ny hovedavtale ble det enighet om ifb. med jordbruksavtalen i 1992

3.1. Jordbruksforhandlingene, jordbruksavtalen og krav til kompetansegrunnlag.

NOU 1988: 10 drøfter blant annet behovene for klare hjemler i lov. Selve jordbruksforhandlingene har sin avtalehjemmel i hovedavtalen for jordbruket.²³ Lovkravet som NOU 1988: 10 drøfter innebærer at forvaltningen må ha en eller annen rettslig kompetanse (rettslig grunnlag) for å kunne treffe rettslige bindende beslutninger overfor private.²⁴ Det er sikker rett at forvaltningen må kunne vise til et rettsgrunnlag for å utøve myndighet overfor rettssubjektene. Dersom det er tale om inngripende former for myndighetsutøvelse, sier man gjerne at forvaltningen må ha en klar lovhjemmel. Et krav om klar lovhjemmel går på to ting: Dels er klarhetskravet et vektmoment i avveiningen mellom lovens ordlyd på den ene siden og andre rettskildefaktorer på den andre siden. Dels går klarhetskravet på krav til lovtekstens utforming i seg selv. En hovedtanke bak lovhjemmelskravet er at enkeltindividet skal kunne forutse og innrette seg etter sin rettsstilling og ikke uventet bli møtt med regulering og sanksjoner fra forvaltningen. Lovhjemmel eller rettslig kompetanse kan; ved siden av hjemmel i formell lov ha sitt rettsgrunnlag i enkelte andre rettsgrunnlag. Utvalget nevner her - Grunnlovens spesielle kompetanseregler,²⁵ eierrådighet og avtalekompetanse, forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet eller som følge av sedvane.²⁶

En gjennomgående problemstilling i den alminnelige forvaltningsrett er hvilke generelle rettslige krav eller vilkår som må være oppfylt for at et offentlig forvaltningsorgan kan treffe beslutninger med rettslig bindende virkning overfor borgerne.²⁷ Hva kreves for at vi skal legge til grunn at et forvaltningsorgan, eller en offentlig tjenestemann har kompetanse til å opptre på det offentliges vegne, på en måte som medfører at det oppstår rett eller plikt for den enkelte borger?

Krav til kompetanse angår imidlertid ikke bare avgjørelser som skaper juridiske rettigheter og plikter for borgerne. I det øyeblikk en forvaltningstjenestemann eller et forvaltningsorgan -her jordbruksorganisasjoner eller samvirket opptre på vegne av stat eller kommune, kan det alltid reises spørsmål om det foreligger et tilstrekkelig rettsgrunnlag for å gjøre dette. Som jeg

²³ Mer om dette senere.

²⁴ Bønder, samvirkeorganisasjoner og andre markedsaktører som blant annet blir berørt av markedsreguleringen.

²⁵ Det er visse bestemmelser i Grunnloven som gir "Kongen" hjemmel til å fatte visse beslutninger. Disse kalles konglige prerogativer. "Kongen" blir i dag tolket som "Kongen i Statsråd", som betyr regjeringen. Det vil si at Regjeringen har hjemmel i Grunnloven for å fatte beslutninger som ikke trenger hjemmel i formell lov. Etter Grunnlovens § 21 er det regjeringen som velger å ansette embetsmenn, dette trenger ikke de hjemmel i formell lov til. Et annet eksempel finner vi i Grunnlovens § 20, som sier at regjeringen kan benåde forbrytere etter at dommen har falt.

²⁶ Jf. også Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9. utgave - kap. 23

²⁷ jf. «legalitetsprinsipp» (mer om dette senere)

kommer til senere i oppgaven, er det flere tilfeller av forvaltningsmessige handlinger som landbrukssamvirket utfører som stiller krav til rettsgrunnlag.

Av formelle lover er det særlig to lover som gir rettslig kompetanse knyttet til jordbruksavtalen disse er: Lov 1936-07-10 nr 06 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven) § 19 og § 6 og Lov 1995 -12.05. nr. 23 Lov om jord (jordlova) §§ 3 og 18. Omsetningslova § 19 lyder:

Til å gjennomføre tiltak som er fastsett i jordbruksavtala kan Kongen gjeve føresegner om at produsent av jordbruksvarer må oppfylle fastsette vilkår for å få tilskott frå staten og/eller den avtalefesta prisen som er knytt til levering av varer.

Denne bestemmelse gir hjemmel for en rekke forskrifter og retningslinjer som regulerer vilkårene som produsentene må innrettes seg etter for å få rettigheter til tilskuddordninger. Omsetningsloven § 6 er knyttet til kvoteordningen for melk.²⁸

Lov om jord (jordlova) § 3 lyder slik:

Kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen skal ha ansvaret for handsaminga av landbrukssaker.

Denne bestemmelsen gir hjemmel for blant annet kommunalforvaltning i forhold til tildeling og kontroll av produksjonstilskudd, avlingsskadetrygd og tilskudd til avløsning. Også her er en rekke forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

Og jordloven § 18. lyder slik:

Etter retningslinjer fastsett av Stortinget, kan departementet fastsetja føresegner om fordeling og vilkår for utbetaling og formidling av tilskot etter jordbruksavtalen eller liknande tilskot, herunder atterhald og avkorting av tilskot, utestenging frå ei ordning, og rente ved krav om tilbakebetaling.

Jordloven § 18 regulerer de ulike tilskuddsordningene, søknadsprosedyrer, rettigheter og begrensninger. Det er også en lang rekke med forskrifter og retningslinjer som er gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

²⁸ Også fritak av overproduksjonsavgift knyttet til kvoteordningen for melk er hjemlet her. – i tillegg kommer forskrifter som regulerer dette – mer om dette i delkap. 4.6.1 Om melkekvoter

Disse bestemmelsene danner det formelle lovhjemmelsgrunnlaget for tiltak og virkemidler som jordbruksavtalens parter avtaler. Jordbruksavtalen er sammen med hovedavtalen også i seg selv, noe av hjemmelsgrunnlaget for slike tiltak/ virkemidler -jfr. avtalekompetanse.²⁹ Det kan i tilknytning til overnevnte også stilles spørsmål om den egentlige rettslige statusen til jordbruksavtalen, denne er ikke betegnet som forskrift eller retningslinjer. Ser vi imidlertid på dens innhold, så er det der vi finner det materielle innholdet (grunnlaget)³⁰ som forskriftene regulerer.³¹

Et fremtredende trekk ved jordbruksavtalen er bruken av økonomiske virkemidler for å oppnå bestemte tiltak. De tiltak som gjelder pengeoverføringer, har for en stor del tatt sikte på å gi jordbruksnæringens utøvere økonomiske fordeler de ellers ikke ville hatt tilgang til. I overføringer av denne typen ligger det betydelige styringsmuligheter for å oppfylle bestemte samfunns mål, ofte er dette en tilsiktet virkning av bestemmelsene. Med dette følger det at den som på et område innretter seg på bestemte måter oppnår andre eller større tilskudd enn den som på det samme område innretter seg annerledes. Bruken av slike virkemidler forutsetter regler som trekker opp grensen mellom dem som skal oppnå ytelsen og dem som skal falle utenfor.

Både bestemmelser om differensierte tilskudd og bestemmelser om forutsetninger for å oppnå de forskjellige tilskudd, handler i siste instans om vilkår for å få tilgang til visse økonomiske fordeler. Disse virkemidlene har mange fellestrekk med mer tradisjonelle typer av forvaltningsvedtak som påbud, forbud etc. Dette kan illustreres med eksempler; for å få produksjonstilskudd så forplikter bonden seg til ikke å dyrke opp skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark, eller til ikke å fjerne åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser eller planere jordbruksarealer. Hensikten er at man skal motivere for å oppnå noe, istedenfor å straffe for uønsket handling.³² Det kan neppe heller være tvilsomt at noen av bestemmelsene har vært oppfattet på denne måten, av dem som bestemmelsene retter seg mot.

Det kan imidlertid reises spørsmål om tiltak av direkte styrende karakter, kan settes i verk bare på grunnlag av bevilgningsvedtak eller jordbruksavtale³³. Eller vil slik tiltak kreve et mer

²⁹ Jfr. forhåndsbinding av regjering. se også Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9.utgave - kap. 26 side 445.

³⁰ Priser, tilskuddsnivå, støttetiltak og sone inndeling ect.

³¹ Det kan her reises spørsmål om dette burde vært hjemlet i forskrifter. Dette drøftes ikke videre, hvordan dette eventuelt kan løses nevnes kort i slutten oppgavens kap. 4.

³² Jfr. Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9.utgave - kap. 4 side 78.

³³ Jordbruksavtalen omhandler blant annet nivået på tilskuddene, samt kriterier for å få disse.

spesifikt kompetansegrunnlag?³⁴ Etter det legalitetsprinsipp som gjelder i vår forfatning, kan visse disposisjoner bare settes i verk på grunnlag av lov som er fastsatt av Stortinget og sanksjonert av Kongen i form av formelle lover. Tradisjonelt tar prinsippet bare sikte på tilfeller av inngrep. Som jeg kommer til nedenfor er det i dagens forvaltningssamfunn antatt at legalitetsprinsippets betydning ikke stanser, eller bør stanse med dette.

Den tradisjonelle måten å definere legalitetsprinsippet har vært å angi legalitetsprinsippet positivt. Dette har blitt gjort ved å konstruere setninger som at ”inngrep i borgerens rettsfære” trenger hjemmel i formell lov. Faller tilfellet utenfor begrepet ”inngrep i borgerens rettsfære” skulle en tro at hjemmel i formell lov ikke var nødvendig for å treffe avgjørelsen. En slik tilnærming har blitt kritisert for å være noe misvisende. Først og fremst ved at den tradisjonelle tilnærmingsmåten setter opp for snevre grenser for prinsippet.

Termen ”legalitetsprinsippet” ble første gang benyttet i Castbergs fremstilling av den norske statsforfatningsrett (1935)

Det prinsipp vi her står overfor, og som vi kan kalle ”legalitetsprinsippet”, rekkes for øvrig videre enn til å kreve lovformen anvendt på generelle bestemmelser angående de private individers handlinger, ... Legalitetsprinsippet innebærer nemlig til like at alle andre statsorganer enn lovgiveren er avskåret fra å gripe inn i private individers rettssfære uten rettslig hjemmel. Hvis et forvaltningsorgan skal treffe en beslutning, som i et individuelt tilfelle griper inn i en privatmanns rettssfære, kan dette ikke skje uten hjemmel i en rettsregel, som bemyndiger til inngrepet. Og hvis noen slik rettsregel ikke finnes, kan den i almindelighet bare komme i stand ved beslutning i lovs form. Uten slik hjemmel kan inngrepet i det individuelle tilfelle bare skje ved en beslutning, som selv avgis i lovs form, altså i overensstemmende med reglene i grunnlovens § 76 ff.”³⁵

I en annen tilnærmingsmåte, som bygger på en negativ avgrensning skilles det mellom forvaltningens faktiske handlinger og forvaltningens rettslige beslutninger. For å kunne treffe rettslig bindende avgjørelser, som angir rettigheter og plikter, må forvaltningen vise til et

³⁴ Eksempel her kan være melkekvoter jf. oppgavens delkap. 4.6.1

³⁵ Castberg, Frede: Norges statsforfatning, bind II, Oslo 1935 side 8-9 – Og Grunnlovens §§ 76 til 81 som inneholder bestemmelser om hvordan lover vedtas i Stortinget.

kompetansegrunnlag. For forvaltningens vedkommende finnes det ved siden av hjemmel i lov som nevnt andre kompetansegrunnlag.

«Det er bare når privatautonomi, f.eks. i form av et "samtykke", eller organisasjons- og instruksjonsmyndighet ikke strekker til at mer kvalifiserte former, f.eks. hjemmel i formell lov, er nødvendig. På denne måten blir området for legalitetsprinsippet et restproblem»³⁶

Denne tankegangen er utgangspunktet for Eivind Smiths artikkel i TfR 1978, hvor den negative formulering av legalitetsprinsippet presenteres.³⁷ Dersom ingen av de nevnte kompetansegrunnlagene³⁸ kan benyttes for å fatte den rettslige beslutningen, tilsier legalitetsprinsippet at forvaltningens rettslige avgjørelse eller inngripen, må ha hjemmel i lov for å være gyldig.

Legalitetsprinsippet er i første rekke begrunnet i rettssikkerhet, da private ikke skal utsettes for inngrep som de ikke kan forutse. I noen tilfeller kan inngrepets art begrense de øvrige kompetansegrunnlagenes gyldighet, og dermed være betinget av lovhjemmel. Inngrepets art kan også avskjære en særlig utvidende tolkning eller analogisk anvendelse av lov.

Lovhjemmelskravet skal også sikre rammen og grensen for forvaltningskompetansen. For avtalepartene, kan det også ha betydning at det i mange tilfeller vil være lettere å legitimere omstridte tiltak, hvis tiltakene i siste instans er fastsatt av Stortinget, enn om de bare følger av beslutninger innenfor det jordbrukspolitiske avtaleverket. I tillegg til avtalepartene er det flere andre³⁹ som blir berørt av forhandlingsresultatene; for disse er i hvert fall ikke kompetansegrunnlaget som avtalen gir tilstrekkelig som rettsgrunnlag.

3.2. Forvaltningslovenes forhold til jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen.

Den fulle tittel på forvaltningsloven av 10. februar 1967 er «lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker». Tittelen angir viktige hovedtrekk i innholdet. Loven oppstiller dels viktige fellesregler for den offentlige forvaltning, regler om habilitet og taushetsplikt, regler om forberedelse og fastsetting av visse typer «forvaltningsvedtak» og om overprøving av den type vedtak som kalles «enkeltvedtak».

³⁶ Smith, Eivind: Legalitetsprinsippets hjemmelskrav og subjekter, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1978 s. 655–691 (s. 673)

³⁷ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9.utgave - kap. 23.

³⁸ Grunnlovens spesielle kompetanseregler, eierrådighet og avtalekompetanse (privat autonomi), forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet eller følge av sedvane

³⁹ Forhandlingene foregår mellom Staten og Norges Bondelag og Norges Bonde og Småbrukerlag. – ikke alle bønder er medlemmer der – i tillegg så forhandles det om markedsregulering som berører andre markedsaktører. For disse gruppene så kan ikke avtalekompetanse legges til grunn for pålegg eller andre inngrep. Her må det et annet kompetansegrunnlag til.

Forvaltningsloven generelle virkeområde, gitt i bestemmelsen i § 1, viser videre til legaldefinisjoner i § 2. Definisjonene i § 2 har særlig stor betydning i relasjon til forvaltningsloven § 3, - som bestemmer at viktige deler av loven bare skal anvendes på «enkeltvedtak»⁴⁰, mens andre bare skal anvendes på «forskrifter».⁴¹ Kap. II og III får anvendelse uten hensyn til hva slags virksomhet forvaltningen driver.

Forvaltningsloven § 1. lyder:

«Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune.»

Det kan innledningsvis kort fastslåes at Staten ved forhandlingsutvalg, Landbruks- og matdepartementet og Regjeringen går inn under denne angivelse av lovens område. Når det gjelder jordbruksorganisasjonene så er det mer uklart, når er disse underlagt forvaltningsloven? For å kunne si noe om dette, må det etter mitt syn ses på forhandlingene, konteksten og resultat – både det som oppnås underveis i forhandlingene og sluttresultat.

Forhandlingene føres i den kontekst som av statsvitenskapen blir kalt den kooperative stat.⁴² Det som kjennetegner denne formen for «statsutøvelse er et utstrakt samarbeid mellom organisasjoner og statsmakt. Forhandlingene er mer som en konstruktiv meningsutveksling der likeverdige aktører utveksler argumenter, enn som en tautrekking.⁴³ Hensikten er i fellesskap å legge til rette for en samfunnsutvikling som begge parter er tjent med og som de ikke hadde klart å få til uten dette samarbeidet. Partene vil her i fellesskap kunne utvikle ulike verktøyer i form av virkemidler, som i neste omgang skal reguleres gjennom vedtak og forskrifter. Hvilket tema det forhandles om, hvem som blir berørt og på hvilken måte vil etter mitt syn ha betydning for når, og om forhandlingene og partene er underlagt forvaltningsloven. Det kan derfor argumenteres for at partene kanskje blir bundet av

⁴⁰Forvaltningsloven kap. IV-V1

⁴¹Forvaltningsloven kap. VII

⁴² Jordbruksforhandlingene hadde klare innslag av både strategisk adferd og deliberasjon og avtalen fremstår på mange måter som en pakkeløsning. - Arild Aurvåg Farsund - Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitik: En studie av parlamentariske beslutninger og korporative forhandlinger RF - rapport 2004/072 –s. 222. Min kommentar: Forvaltningsmodellen spesielt knyttet til landbrukspolitikken har i lang tid vært preget av korporatisme, det vil si at politikken utformes i nær samarbeid mellom politikere, forvaltning og næringen selv.

⁴³ Jeg sier ikke her at tautrekking ikke forekommer – selvsagt er dette også elementer i alle typer forhandlinger. Det er heller ikke bestandig en kommer i havn med forhandlingene. Det har vært brudd flere ganger, der Stortinget har måtte fastsette jordbruksoppgjøret. Inntrykket er at brudd som oftest skyldes for stor avstand mellom krav og tilbud. Altså et økonomisk spørsmål.

forvaltningsloven på et tidligere tidspunkt enn antatt. NOU 1988:10 peker det på at det er medvirkningen fra statlige organer og ikke landbruksorganisasjonene rolle som er avgjørende.

«Det er like klart at jordbrukets forhandlere og de to bondeorganisasjoner som utgangspunkt faller utenfor kategorien «organ for stat og kommune». Dette må gjelde selv om de avtaler de etter Hovedavtalens bestemmelser medvirker til å få i stand, helt eller delvis skulle måtte karakteriseres som forskrifter. For det er ikke under noen omstendigheter organisasjonene alene som fastsetter disse forskriftene jf. forvaltningsloven § 1. 3. pkt.⁴⁴»

Medvirkning fra av staten er selvsagt viktig men er det det eneste kriteriet? Etter mitt syn må det være hva forhandlingene leder til og hvor langt man er kommet i beslutningsprosessen som bør være avgjørende. Og når det i utgangspunktet er slik at staten sine forhandlere er underlagt forvaltningsloven i forhandlingene er det da ikke naturlig at jordbruket sine forhandlere blir bundet av det samme? Jordbruksforhandlingene er i sin prosess(natur) på mange måter, å sammenligne med forberedelser til vedtak. Forut for prosessen er det fra jordbrukets side gjennomført omfattende arbeidsopplegg, som foregår bredt blant medlemmene i organisasjonen. Det er også utstrakt kontakt med innspill direkte fra andre interesseorganisasjoner, som Tine, Nortura, Felleskjøpet og Norsvin. Dette kan på mange måter sammenlignes med høringer.⁴⁵ Noen ganger fører forhandlingene også til lovendringer.⁴⁶ Med en slik tilnærming er det vanskelig å fastslå nøyaktig hvor forvaltningsloven tar til å gjelde. Etter mitt syn er en antageligvis i et rettslig utviklingsløp, der forhandlingspartene fra jordbruket starter i den private autonomien for så gradvis å bli mer og mer bundet av den rettslige ramme som ligger i forvaltningsloven.⁴⁷

Hvis det er slik, som mitt syn gir uttrykk for; at forhandlingene om jordbruksavtaler danner et så selvstendig og viktig ledd i forvaltningens arbeid med å tilrettelegge jordbrukspolitikken, vil dette krever en større grad av bevissthet fra forhandlingspartene sin side slik at bestemmelsene i forvaltningsloven § 37 blir ivaretatt. Det er da krav til, at saken er så godt

⁴⁴ NOU 1988:10 side 32

⁴⁵ Forvaltningsloven. § 37

⁴⁶ Slik som i tilfelle med investeringsavgift og jordbruksfradrag jf. oppgavens delkap. 2.2

⁴⁷ Det som er klart, er at i den grad selve jordbruksforhandlingene blir rettslig underlagt forvaltningsloven er det knyttet til forvaltningsloven kap. VII. Dette følger av at det er avtalens generelle form som tilsier at eventuelle forberedelsene er forberedelser til vedtak som i sin form er forskrifter. Definisjonen her er at en «forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer»

opplyst som mulig og at interessenter⁴⁸ får muligheter til å gjøre sitt syn kjent. Dette betyr at også andre parter enn jordbruket må få anledning til å gi uttrykk for sitt syn. Det kan imidlertid skape noen utfordringer i forhold til framdriften i forhandlingene, en måte å løse dette på er å bruke møter jf. 37. femte ledd. Samtidig så gir unntaksbestemmelsen i samme paragraf § 37. fjerde ledd forhandlingspartene et handlingsrom i forhold til nødvendig framdrift. De andre bestemmelsene i forvaltningsloven kap.VII, vil i forhold til forhandlingene være mindre problematisk, men disse bestemmelsene kommer inn når avtalen er et faktum og det skal utferdiges forskrifter som gir lovhjemler for fremforhandlede tiltak.

Det finnes bestemmelser i selve hovedavtalen⁴⁹ som tilsier at partene blir bundet av regler tilsvarende de formelle rettsreglene i forvaltningsloven under forhandlingene – Avtalen har med seg et tillegg (inngått i 1984), som beskrives som en revisjon av hovedavtalen for jordbruket. I dette så er det i punkt 3. gitt følgende bestemmelse

Statens forhandlingsutvalg meddelte at myndighetene forut for forhandlingene, vil kunne innhente synspunkter fra organisasjonene som særlig er berørt av jordbruksoppgjørene, og som ikke er representert gjennom forhandlingssystemet.⁵⁰

Dette tillegg kan en hevde representerer det som forvaltningsloven § 37 2.ledd omtaler som: «Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.» Også NOU' 1988: 10 peker på dette:

«I relasjon til reglene om høring i forvaltningsloven § 37 kan det først pekes på at allerede sammensetningen av Statens forhandlingsutvalg gir et visst grunnlag for den samordning mellom offentlige organer som § 37, 2. ledd bl.a. tar sikte på.»

Det er i dag ikke tvil om, at selve forhandlingsresultatene som framkommer i jordbruksavtalen og som regulerer rettigheter/plikter til bønder, eller andre er omfattet av forvaltningsloven. De fleste avtaleområdene resulterer i forskrifter eller retningslinjer. Noen av disse rettighetene /pliktene (eller tjenestene) settes ut i livet av forvaltningen, Stat, fylkeskommune eller kommuner, mens andre utføres av landbrukssamvirket på vegne av forvaltningen. Landbrukssamvirket har i avtaleform, hovedavtalen, jordbruksavtalen og andre

⁴⁸ Det er en rekke produksjons, og salgsorganisasjoner som blir berørt av jordbruksavtalen – også forbrukerorganisasjoner kan alt etter situasjonen ha krav på å bli hørt

⁴⁹ Dette representerer avtaleforpliktelser og er således på siden av bestemmelsene i forvaltningsloven – men det er likevel en sterk forbindelse her.

⁵⁰ Hovedavtalen for jordbruket – tillegg punkt 3

avtaler⁵¹ samt i lov og forskrifter påtatt seg disse oppgavene. Når tjenestene utføres av enheter som hører til forvaltningen, er disse underlagt en rekke alminnelige regler gitt i forvaltningsloven, som habilitet, taushetsplikt og offentlighet. Disse forvaltningsrettslige reglene må da også gjelde for landbrukssamvirket, i den grad de utfører forvaltningsoppgaver. De viktigste lovhjemlene for dette er forvaltningsloven § 1 og offentlighetsloven § 1 første ledd som bestemmer at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i sin helhet på private i situasjoner der de *”treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift”*.⁵² Dette drøftes nærmere når jeg ser på noen av de konkrete oppgavene som landbrukssamvirket utfører i kapittel. 4.

Markedsreguleringens rettslige stilling

Etter omsetningsloven av 10. juli 1936 nr. 6 § 19 og Jordlova § 18 har forvaltningen kompetanse til å fastsette forskrifter om vilkår for tilskudd etc. Det er som utgangspunkt - klart at slike bestemmelser vil være «vedtak»⁵³ i forvaltningslovens forstand når de etter sitt innhold tilfredsstiller de krav etter forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav a) stiller.

[«....vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)»]

Sivilombudsmannen har også gitt uttrykk for at «regelverket for tilskottsordninger i landbruket. utgjør «forskrifter» i forvaltningslovens forstand, Ombudsmannen viser blant annet til rapport datert 7.1.1985 fra en departemental arbeidsgruppe som hadde som mandat å vurdere i hvilken grad tilskottsreglene faller inn under forvaltningslovens bestemmelser m.v.». Arbeidsgruppen kom frem til det samme resultat som Ombudsmannen.⁵⁴

3.3. Offentlighetslovens forhold til jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen.

Også bestemmelsene i «Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) 2006 nr. 16,» skal som utgangspunkt gjelde over alt i den offentlige forvaltning. Denne loven gir allmenheten («enhver»)⁵⁵ en viss rett til å kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Selv om loven ikke stenger for å praktisere såkalt meroffentlighet i forhold til dokumenter som private ikke har krav på å få se, gir den ikke forvaltningen noen plikt til å informere pressen eller andre utenforstående av eget tiltak.

⁵¹ Eksempel her er Tine avtalen – mer om denne i oppgavens delkap. 4.6

⁵² Forvaltningsloven § 1.

⁵³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9.utgave – Et og samme vedtak, kan både være enkeltvedtak og forskrift side. 281.

⁵⁴ Ombudsmannens årsmelding for 1986 (Dok. nr. 4 for 1986-87)s. 17 og 120 - 122.

⁵⁵ Offentlighetsloven kap. 3 gir en rekke unntak – jeg kommer imidlertid ikke inn på disse.

Loven gir heller ikke rett til å være til stede under forhandlinger og andre møter. Og kravet på innsyn i saksdokumenter er begrenset på forskjellige måter, bl.a. etter de generelle regler om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13.

Forhandlingenes forhold til offentlighetsloven må også ses i sammenheng med hva hovedavtalen sier om avtalepartenes adgang til selv å offentliggjøre materiale

Hovedavtalen § 2-8:

Staten og hver av organisasjonene kan offentliggjøre åpningskrav og tilbud når disse er gjort kjent for den annen part. Under forhandlingene kan partene ikke offentliggjøre andre opplysninger enn de som forhandlingsutvalgene er blitt enige om å offentliggjøre, og opplysninger kan bare gis av den som leder forhandlingene, jf § 2.5.

Etter at forhandlinger er sluttført, kan staten og hver av organisasjonene offentliggjøre:

- 1. Protokoller fra forhandlingene.*
- 2. Arbeidsdokumenter fra forhandlingene. Dette gjelder likevel ikke dokumenter som etter særskilt avtale er unntatt fra offentliggjøring innen rammen av offentlighetsloven.*
- 3. Dokumenter fra underhåndsdrøftinger før forhandlinger tas opp med en organisasjon(åpningsdokumenter) jf § 1 4 og § 2 5.*
- 4. Rapporter til forhandlingspartene fra Budsjettnemnda, dennes sekretariat eller fra arbeidsgrupper. Slike rapporter kan også offentliggjøres så snart de er framlagt for forhandlingspartene, så langt partene er enige om det*

Her ser vi at offentlighet også reguleres av det som partene har avtalt. Offentlighetsloven har som utgangspunkt samme anvendelsesområde som bestemmelsene i forvaltningsloven. I forhold til Statens forhandlingsdelegasjon og til de forvaltningsorganer som skal treffe vedtak med utgangspunkt i jordbruksavtalens bestemmelser, er det derfor tilstrekkelig å vise til drøftelsene i kapitelet ovenfor. I relasjon til den ordinære, statlige jordbruksforvaltning reiser anvendelse av offentlighetsloven neppe særlige problemer som det er grunn til å gå inn på her.

4 Markedsreguleringens rettslige stilling.

I kapittel 3.1 ble kravet til kompetansegrunnlag drøftet og i kapittel 3.2 var det forvaltningslovens forhold til jordbruksforhandlinger og jordbruksavtaler som ble drøftet. Kapittel 4 er på mange måter en videreføring av disse drøftelsene, men her er det landbrukssamvirket sin offentligrettslige rolle som har fokus. Der disse drøftelsene overlapper hverandre så henvises det til tidligere drøftelser.

Markedsreguleringen er basert på en rekke styringsredskaper,⁵⁶ der omsetningsloven og konkurranseloven med forskrifter står øverst i hierarkiet. Dette danner også det rettslige grunnlaget for markedsreguleringen. Utover lov og forskrifter, representerer avtaleforpliktelser som hviler på hovedavtalen for jordbruket og jordbruksavtalen sentrale elementer i reguleringen. Avtalene gir direkte føringer for markedsreguleringen og dens gjennomføring, og inneholder formuleringer av prinsippene for regulatoroppdraget.⁵⁷ Det er også eksempler på at avtaler er benyttet for å etablere en bestemt virksomhetsstruktur hos regulator, slik som skillet mellom Tine råvare og Tine industri som er hjemlet i den såkalte Tineavtalen.⁵⁸

Det spesielle for området er kombinasjonen av avtaler og tradisjonell lovgivning/forskrift. Markedsreguleringsordningen inneholder også en kombinasjon av lovregulering og selvregulering,⁵⁹ dette har også sammenheng med sammensetningen av omsetningsrådet,⁶⁰ og selvfinansieringen⁶¹ som jordbruket er ansvarlig for gjennom omsetningsavgiften.⁶²

Den norske landbruksmodellen reiser mange juridiske problemstillinger og markedsregulering er en av disse. Her er det landbrukssamvirket, forholdet til omsetningsloven og konkurranseloven,⁶³ samt forholdet til andre markedsaktører (foredlingsledd, salgsledd) og forhold til produsenter det kan være juridisk interessant å se på. Det at forvaltningsmessige vedtak er delegert til private aktører, vil reise juridiske spørsmål knyttet til hjemler, og hvordan aktørenes rettslige stilling er i forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven.

⁵⁶ Normative (forbud/påbud, avtaler). Økonomiske. Pedagogiske - Torstein Echoff: Statens styringsmuligheter – særlig i ressurs og miljøspørsmål, Tanum 1983. Fokuserer på indirekte styring for å påvirke andre aktørers atferd – i motsetning til direkte styring gjennom f.eks. eierskap

⁵⁷ St.prp. nr. 92 (2000-2001) Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.

⁵⁸ <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/prisutjevning#avtale-slf-tine>. Se også denne oppgavens delkap. 4.6. Tine som markedsregulator

⁵⁹ Selvreguleringen består i at landbrukssamvirket er gitt en selvstendig rolle som regulator – I ordningen så ligger det et betydelig insitament til landbruket å sørge for markedsbalansen. Se oppgaven delkap. 4.1

⁶⁰ Lov av 10.07.1936 nr. 6 Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 2 – der landbruksorganisasjonene har flertall.

⁶¹ Landbruket finansierer selv avsetningstiltakene som er nødvendig med omsetningsavgift.-se oppgaven delkap. 4.1

⁶² Lov av 10.07.1936 nr. 6 Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 5. 2. ledd

⁶³ Lov nr. 12 2004 05.03. - Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

Erik Boe⁶⁴ har tatt til orde for muligheten av at forvaltningsrettslige regler får et særskilt innhold der forvaltningen kombinerer myndighetsutøvelse og avtalekompetanse. Perspektivet bygger på at skillet mellom offentlig rett og privatrett ikke er skarpt, og utviskes ytterligere med tendensen til privatisering og nye former for blandinger av vedtak og avtaler. Tendensen til materiell og formell sammenblanding mellom offentlig rett og privatrett gjør at de respektive reglene påvirker hverandre og leder til innholdsmessig nye regler.

Etter mitt syn kan det for framtiden tenkes en modell der særloven (her omsetningsloven) inneholder forvaltningsregler som er spesifikke for dette området. I en slik modell er det også mulig at en eventuell ny særlov med forvaltningsregler også gjøres gjeldende for jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen. Ulempen som også Boe drøfter er at det vil styrke en tendens til oppsplitting av forvaltningsrettslige regler, der omfanget og innholdet kan variere etter rettsområde.

Det er særskilt for den norske modellen at landbrukssamvirket spiller en så sentral rolle i markedsreguleringen. I EU er det myndighetene som finansierer og iverksetter tiltak dersom prisene faller under en nedre grense som følge av overproduksjon EUs felleslandbrukspolitikk (CAP)⁶⁵ ble etablert i 1962, og det ble innført et markedsreguleringssystem der EU kjøpte overskuddsvolumer, såkalte intervensjonskjøp, for å unngå store prisfall. EU's markedsreguleringssystem har fokus på redusert prisrisiko for produsentene og liten landbrukspolitisk rolle for øvrig. Systemet har fått sterkt redusert rolle over tid.

4.1. Formålet med markedsregulering av jordbruksvarer

Hovedformålet med markedsreguleringen er gjennom lovverk og offentlige ordninger å gripe inn i markedet for å regulere prisene. Bøndene skal sikres avsetning for sine produkter uansett om de er lokalisert i markedsnære områder, eller i næringssvake strøk med stor avstand til markedene. Produsentene skal oppnå priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på, eller under, avtalt nivå som gjennomsnitt for året. Oppgavene til markedsregulator er å sikre markedsbalanse og iverksette reguleringstiltak ved behov. Markedsreguleringsordningen skal også sørge for stabile forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde lik pris.

⁶⁴ Festskrift til Carstein Smith rettsteori og rettsliv . Erik Boe Forholdet mellom privatrett og offentligrett s. 113

⁶⁵ The Common Agricultural Policy (CAP) is the agricultural policy of the European Union. It implements a system of agricultural subsidies and other programmes. It was introduced in 1962 and has undergone several changes since then.

I Norge har bøndene selv påtatt⁶⁶ seg ansvaret for overproduksjon.⁶⁷ Derfor finansierer bøndene, gjennom omsetningsavgiften selv markedsreguleringssystemet. Dette er også en av grunnene til at samvirkebedriftene har fått delegert ansvaret for å foreslå når avsetningstiltak⁶⁸ er nødvendig, samt å gjennomføre reguleringstiltakene. Tine har ansvar for markedsregulering av melk og melkeprodukter, Nortura for kjøtt- og eggsektoren, mens Felleskjøpet regulerer korn. Samtidig skal samvirkebedriftene sørge for at det er nok varer i markedet til å dekke etterspørselen. De er derfor ansvarlige for å vurdere importbehovet og gi råd om å iverksette import⁶⁹ når det er behov. Bøndene eier samvirkebedriftene, bonden har derfor direkte en økonomisk interesse at Samvirket utfører en mest mulig effektiv markedsregulering.

Et viktig prinsipp i markedsreguleringen er at ordningen skal være konkurransenøytral. Alle produsenter, uavhengig av hvem en leverer til, har like stor fordel av tiltakene som bidrar til bedre markedsbalanse. Markedsregulator har både fordeler og ulemper av å få delegert markedsreguleringsansvaret.⁷⁰ Landbrukssamvirket har her en dobbeltrolle, fordi de på den ene siden er markedsaktører som skal sørge for best mulig pris til sine eiere (bøndene), og på den andre siden er markedsregulatorer som skal sørge for at markedet holder seg stabilt. Også importvernet har viktige funksjoner i markedsreguleringen, dette vernet skal sikre avsetning av norsk produksjon til priser fastsatt i jordbruksavtalen. I tillegg skal importvernet være en forsyningsmekanisme dersom det oppstår en underskuddssituasjon og en prisregulator hvis prisen overstiger en fastsatt makspris. Importvernet bidrar i så måte også som et konkurransehinder, ved at det blir mindre import av landbruksprodukter enn det som ellers ville være tilfelle. Prisutviklingen i Norge sammenlignet med verdensmarkedet har medført at styrken i importvernet er svekket de siste årene. Dette har bidratt til en betydelig økning i importen av landbruksvarer og dermed økt importkonkurranse.

⁶⁶ Ansvaret er avtalebasert. - Gjennom hovedavtalen tar jordbruket på seg et ansvar for å sette i verk tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Hovedavtalens § 4-2

⁶⁷ Kostnaden med overproduksjonen finansieres av bøndene gjennom omsetningsavgiften -I grøntsektoren omfatter markedsreguleringen epler og poteter, og ansvaret er tillagt Grøntprodusentenes samarbeidsråd. Etter at markedsreguleringen for fjørfekjøtt ble avviklet i 2007, blir det krevd inn omsetningsavgift bare for finansiering av faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Det er her Landbruksdirektoratet som utarbeider prognoser for produksjon og engrossalg.

⁶⁸ Det viktigste er eksport og lagring. Andre avsetningstiltak er tilskudd til førtidsslaktning av dyr og omdirigering av produkter til industri eller fôr. Også faglige tiltak og markedsføring i regi av opplysningskontorene er ansett som avsetningstiltak.

⁶⁹ Er tilførselen av norske varer for liten til å dekke etterspørselen, skal markedsregulator gi råd til Landbruksdirektoratet om å åpne for import. Dette kan skje ved at importen i en periode gjøres billigere (nedsatt toll) eller ved fordeling av importkvoter til nedsatt toll.

⁷⁰ Markedsregulator har en egeninteresse av å iverksette tiltak for å unngå at man kommer i en situasjon med reguleringsbehov og mulig press på prisene på lengre sikt. Primærprodusentene og deres samvirkeorganisasjoner har videre et insitamant til å holde reguleringskostnader nede ved å begrense tilløp til overskuddsproduksjon siden produsentene selv dekker kostnadene gjennom omsetningsavgiften. Ulempen kan være tapte muligheter til å ta høyere pris når det er markedsunderskudd på varer.

4.2. Omstridt rolle

Samvirket sin rolle som markedsregulator er stadig omstridt. Det eksisterende systemet har fått kritikk for å være for omfattende og detaljert.⁷¹ Det er fra markedsliberalistisk hold påstått at markedsordningen, slik den fungerer, hindrer effektiv konkurranse. Samt at landbruks-samvirket har for stor makt, fordi de er en dominerende markedsaktør og markedsregulator på samme tid. Systemet som sådan er også kritisert for å være konkurransevridende⁷² og for å mangle den nødvendige nøytraliteten for å ivareta regulatorrollen på en god måte. I tillegg hevdes det at markedsregulering hindrer nyetablering og virker sementerende⁷³ på dagens struktur.

Markedsregulering har fungert og satt sitt preg på markedet for norske jordbruksvarer de siste 80 årene. En antatt hovedforutsetning for markedsreguleringsordningen er at bøndene har anledning til å koordinere tilbud og pris. Unntaket fra konkurranselovens⁷⁴ regler om horisontalt prissamarbeid «primærnæringsunntaket»,⁷⁵ gir anledningen for dette. De årlige jordbruksforhandlinger⁷⁶ legger ambisjoner for prisnivå, mens ansvaret for å nå prisene – selve markedsreguleringen – ligger hos næringen selv. Med ansvaret for å forvalte markedsreguleringen, følger det et sett med plikter og rettigheter som er viktige for både matvaresikkerhet og forsvarlig utnyttelse av norske matressurser over hele landet.

I enkelte produksjoner er det underskudd på norske varer som storfe og lam, samtidig er det et stort overskudd av kylling⁷⁷, egg og svin.(overskudd her skyldes i stor grad økning i konsesjonsgrenser med mer). Dette har ført til en debatt -også innad i landbruksnæringen om oppheving av markedsreguleringer. Kjøtt og fjørfebransjens landsforbund er en av disse som

⁷¹ Det ble gjort noen forenklinger i 2009 jf. Ot.prp. nr. 47 (2008-2009)

⁷² Dette mener mange går på bekostning av andre markedsaktører som driver foredling eller salg av jordbruksvarer.

⁷³ Ved å sjå produktionsverdi i høve til alle (målte) innsatsfaktorer får ein det som er kalla KLEMS-produktivitet eller total faktorproduktivitet (TFP). Denne har i Norge auka med 1,65 prosent per år i perioden 1990–2009. Ifølgje Huffman & Evenson (2006: 247) auka multifaktorproduktiviteten i amerikansk jordbruk med 1,62 prosent per år i det 20.hundreåret, og dette var eit framifrå resultat uansett kva målestokk ein la til grunn. Kilde: NILF-notat 2010-14 Produktivitetsutvikling i norsk jordbruk 1990-2009. Analyse basert på jordbrukets totalrekneskap

⁷⁴ Ser nærmere på dette under delkap.4.5: Markedsregulering og forholdet til konkurranseloven

⁷⁵ I lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssamenslutninger (konkurranse-loven) følger det av § 3 at: Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks -og fiskeripolitikken. I forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske er omsetningen og produksjonen av landbruks -og fiskeriprodukter nærmere regulert.

⁷⁶ Gjennom Hovedavtalen for jordbruket § 4 - 2 er jordbruksorganisasjonene ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtale. Ansvaret utøves gjennom å benytte markedsorganisasjoner innenfor de ulike sektorene, dvs. samvirkeorganisasjonene. Prosedyrer for ivaretagelsen av ansvaret er formalisert i egen samarbeidsavtale mellom faglagene på den ene siden og omsetningsorganisasjonene Gartnerhallen, Norske Felleskjøp, Nortura og Tine på den andre siden. Verken Hovedavtalen eller samarbeidsavtalen inneholder bestemmelser som berører markedsregulators mottak av varer fra produsent. Markedsreguleringsoppgavene er i viss utstrekning omtalt under Jordbruksavtalens kap. 4, men inneholder ingen konkretisering av krav til markedsregulators leveringsbetingelser og mottaksplikt.

⁷⁷ Kylling er unntatt markedsreguleringsordningen

har tatt til ordet for å avvikle mottaksplikten⁷⁸ for nye produsenter. De mener at dette er et viktig grep som kan tas for å sikre økonomien hos etablerte produsenter. De påpeker også at nyetableringer med garantert levering i et overskuddsmarked er ødeleggende for bøndenes økonomi. Fremskrittspartiet og Høyre er også blant kritikerne som har ønsket forandring, dette ses tydelig i Innst. O. nr. 87 (2008-2009 jf. komitéens merknader) - her er det omsetningsrådet sin sammensetning som Fremskrittspartiet mener er et rent samvirkeråd.⁷⁹

«Regjeringen velger å forfordle bedrifter og organisasjoner som er medlemmer i Norsk Landbrukssamvirket fremfor bedrifter og organisasjoner som har valgt en annen organisasjonsmessig tilknytning. Dette skaper en ubalanse i systemet som gjør at det er god grunn til å stille spørsmål ved om de beslutninger som fattes i Omsetningsrådet, er balanserte og ivaretar interessene til alle aktører i markedet uavhengig av organisasjonsform»⁸⁰

Det har vært skrevet mye om markedsreguleringsordningene de siste årene, og i en del media har omtalen vært betydelig, til dels med noen klare interessemotsetninger. Disse motsetningene har gått etter de linjene som er omtalt. Markedsreguleringsordningene i seg selv kan være vanskelige å forstå, det krever antagelig et godt kjennskap til det landbrukspolitiske systemet og produksjonsforholdene i primærnæringene. jf. oppgavens kapittel 2.

I den politiske plattformen⁸¹ «Sundvollenerklæringen» varsler regjeringen en gjennomgang av hele omsetningssystemet. Regjeringen satte derfor ned et utvalg 5. mars⁸² 2015. Utvalgets mandat⁸³ består i å evaluere dagens system, se på behovet for markedsregulering, om noe av dagens system kan avvikles, eller om det finnes alternative måter å drive markedsregulering på. Utvalget skal også vurdere endringer i omsetningsloven.

4.3. Vurdering av Omsetningsloven med forskrifter.

Omsetningsloven med tilhørende forskrifter blir omtalt som uoversiktlig. Det er uklare hjemler og en utstrakt sammenblanding av roller og oppgaver i oppbygningen av loven. Min

⁷⁸ Gjelder eggproduksjonen

⁷⁹ Noe som jeg finner naturlig ut i fra markedsregulatoroppdraget som drøftet i delkap. 4.1

⁸⁰ Innst. O. nr. 87 (2008-2009) – jf. punkt 2. Komiteens merknader

⁸¹ Regjeringen ønsker sterkere konkurranse i næringsmiddelindustrien, og vil derfor gjøre markedsregulatorordningen mer uavhengig av samvirkeorganisasjonene.- se: https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#Fiskeri_landbruk

⁸² <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Markedsregulering-i-jordbruket/id752459/>

⁸³ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/dep/lmd/nyheter/2014/mars-14/Markedsregulering-i-jordbruket/Vedlegg-1-og-2/id752460/>

vurdering av loven gjøres ut i fra behov for klarhet, der jeg ser på om roller og oppgaver er tilstrekkelig hjemlet i lovsform. For å forstå loven, er det viktig å ha med seg den historiske ballasten. Bakgrunnen for loven var den nasjonale og internasjonale overproduksjonskrisen i jordbruket mot slutten av 1920-årene.⁸⁴ Omsetningsloven i sin opprinnelige form ble vedtatt i 1930. Dagens lov er av 10. juli 1936 med endringer, senest 19. juni 2009. Loven skal fremme omsetningen av varer i jordbruket gjennom landbrukssamvirket. Loven har også en side til forsyningssikkerhet av matvarer.

For å kartlegge hjemlene for de forskjellige rollene som omsetningsloven skal regulere og lovens rekkevidde er det behov for å se nærmere på de forskjellige bestemmelsene. Lovens formålsparagraf er et godt utgangspunkt:

§1. Fyremålet med lova er gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær

Etter mitt syn er mye av lovens virkning og rollefordeling knyttet til formålsparagrafen. En tolkning av ordlyden tilsier at loven skal virke gjennom «samykke».⁸⁵ Dette gir også landbrukssamvirket en lovhjemmel i særlov til å fremme omsetningen; men er det det samme som å drive markedsregulering på vegne av det offentlige? For å fastslå om § 1 hjemler markedsreguleringsrollen må det foretas en tolkning av formålsparagrafen.⁸⁶

Selv om formålsparagrafen gir en rolle til samvirket «gjennom samyrke å fremja» kan ikke dette etter sin ordlyd tolkes som om samvirket har fått markedsregulatorrollen. Hvis dette skulle være tilfelle ut i fra formålsparagrafen, er det snakk om en utvidet tolkning, noe som det etter mitt syn ikke er grunnlag for her. Oppdraget finner vi regulert i forskriften⁸⁷ «*Om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer av 2008 nr 1136*». I § 2 a) er rollen som markedsregulator gitt eksplisitt til «*Nortura SA, Norske Felleskjøp SA og Tine SA*».

Landbrukssamvirket er som vist i drøftelsen tildelt den utøvende rollen som markedsregulator.⁸⁸ Det kan antagelig, ut i fra hvordan markedsreguleringen har virket,

⁸⁴ Dette ført til krise for flere bønder og næringsmiddelindustrien – flere gikk her konkurs.

⁸⁵ samvirket > samyrke Nynorskordboka: samarbeid mellom fleire paratar for å fremje sams interesser innanfor eit avgrensa område; kooperasjon, samyrke

⁸⁶ Hjemmel kan også eventuelt finnes i andre av lovens bestemmelser

⁸⁷ Forskriften er gitt med hjemmel i omsetningsloven § 11 og i en annen forskrift som regulerer omsetningsrådets myndighet F01.07.2003 nr. 919.

⁸⁸ Markedsreguleringsforskriften § 2 a)

argumenteres med at dette har vært lovgivers hensikt⁸⁹ at landbrukssamvirket skal ha rollen som markedsregulator etter formålsparagrafen. Men dette er ikke klart hjemlet i omsetningsloven.

I samme forskrift som gir utfyllende bestemmelser til omsetningsloven er det også gitt pålegg til markedsregulator. Disse påleggene gir forsyningsplikt⁹⁰ og mottaksplikt for råvarer (melk, slakt, egg og korn) dette er regulert i forskriftens § 4:

«Markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår».

Tilsvarende gjelder for mottaksplikten⁹¹ - Forskriftens § 5:

Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted, til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører.

Dette er en inngripen⁹² i landbrukssamvirket sin rolle som ikke har klar hjemmel i omsetningsloven. Det som er hjemlet i omsetningsloven Jf. § 5. andre ledd⁹³ (i tillegg til formålsparagrafen) er -at loven gir Kongen i statsråd fullmakt til å legge avgift på produsentenes salgsproduksjon - omsetningsavgift - for å finansiere tiltak for å fremme omsetningen. Men denne bestemmelsen, kan ikke etter ordlyden, gi hjemmel for å pålegge forsyningsplikt. Heller ikke § 14 som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter mener jeg er tilstrekkelig som lovhjemmel for en slik inngripen.

⁸⁹ Forarbeidene gir heller ingen hjelp her.

⁹⁰ Forsyningsplikten gjelder reguleringsvare, og innebærer at markedsregulator skal søke å gi alle aktører samme dekningsgrad av norsk råvare, basert på deres bestillinger.

⁹¹ Det formelle grunnlaget for mottaksplikt fra andre leverandører enn egne medlemmer følger indirekte av lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror(Omsetningsloven).Omsetningsloven § 5 hjemler ileggelse av avgift for å finansiere tiltak i tråd med lovens formål, dvs. tiltak som er egnet til ”gjennom samyrke å fremja umsetnaden ” av jordbruks - varer. I praksis har dette vært tolket som ulike markedsreguleringstiltak.

⁹² Dette er også en tildeling av plikter -Dette får også følger og rettsvirkninger for andre markedsaktører og produsenter / leverandører og er således også inngripende ovenfor dem. Dette må imidlertid modereres noe – det er også en rolle som landbrukssamvirket har påtatt seg ift. Hovedavtale og jordbruksavtale. Men dette fritar ikke oppgavene for lovhjemmel etter mitt syn.

⁹³ § 5 andre ledd På grunnlag av dette kan Kongen for upp til 1 år um gongen leggja på avgifter ved umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønsaker, frukt og bær etter dei føresegnene som er nemde nedanfor.

Hva så med Omsetningsrådet? Omsetningsloven § 2 angir at det skal etableres et råd,⁹⁴ til å kreve inn og forvalte midlene. Sammensetning med overvekt av representanter fra landbrukssamvirket finner jeg naturlig ut i fra formålstolkningen ovenfor og etter § 2. første ledd⁹⁵. Omsetningsloven § 2 gir således hjemmelsgrunnlaget for rådet og arbeidet deres er hjemlet i omsetningsloven § 5 1. ledd.⁹⁶ I tillegg er dette regulert i «Forskrift om omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruket»,⁹⁷ som igjen er hjemlet i omsetningsloven § 14. Hvilke reguleringstiltak som kan brukes, blir fastsatt av omsetningsrådet i retningslinjer og gjelder i tillegg til de generelle bestemmelser som fremgår av forskriftene som er hjemlet i omsetningsloven. I forskriften⁹⁸ som ble drøftet ovenfor, blir det spesifisert at markedsregulator er pålagt flere typer ansvar.⁹⁹ Denne forskriften er hjemlet i omsetningsloven § 11 og i forskrift nr. 919 som omhandler omsetningsrådets myndighet. Forskriften er fastsatt av Omsetningsrådet. De andre forskriftene, som er tilknyttet markedsreguleringsrollen, er gitt av Landbruks- og matdepartementet. Det er ut fra omsetningsloven § 11¹⁰⁰ vanskelig å tolke ut fra ordlyden at denne bestemmelsen hjemler Omsetningsrådet sin «rett»¹⁰¹ til å gi forskrifter.¹⁰² Heller ikke i forskriften nr.919 der Omsetningsrådets myndighet blir nærmere definert, finnes det bestemmelser som gir Omsetningsrådet denne retten.

Innholdsmessig innebærer markedsreguleringsforskriften flere former for regulering. (målpriser, sørge for balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk, effektivitet, konkurransenøytralitet og informasjonsplikt). Etter mitt syn er det derfor markedsreguleringsforskriften som må anses som hovedinstrumentet i reguleringen¹⁰³. I forskriften er det også inntatt en rekke bestemmelser som etter sitt innhold neppe kan karakteriseres som forskrift, men som har mer preg av instruks til regulator og utdyping av

⁹⁴ Omsetningsrådet er et offentlig, partssammensatt forvaltningsorgan. Jf. Innst. O. nr. 87 (2008-2009) - et forpliktende offentlig-privat samarbeid, som er hjemlet gjennom omsetningsloven.

⁹⁵ § 2. 1. ledd for å fremja fyremålet etter § 1. Også § 5 gir kompetanse til omsetningsrådet. – Men ingen hjemmel til markedsregulatorer.

⁹⁶ § 5 første ledd. Rådet samlar og legg til rette det tilfanget som trengst og gjer framlegg um dei tiltak som bør setjast i verk for å fremja dei fyremåla som er nemnde i § 1

⁹⁷ Forskrift 1.juli nr.919 Forskrift om omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruket

⁹⁸ Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer- her blir landbrukssamvirket gitt rollen som markedsregulator.

⁹⁹ Ansvar for å oppnå målpris. Forsyningsplikt, mottaksplikt og informasjonsplikt

¹⁰⁰ Omsetningsloven § 11 første ledd omhandler omsetningsrådets kompetanse: «*Dei pengane som kjem inn etter § 5 og § 5 a går til eit serskild fond for kvar avgift og kan berre nyttast etter vedtak av Omsetningsrådet til å fremja umsetnaden av vedkomande varor. Pengane vert styrde av rådet*».

¹⁰¹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9.utgave Kap. 29 IV side 487 -vedrørende hjemmelskjeden – Omsetningsrådet overordnet organ departementet har denne hjemmelen etter omsetningsloven § 14 – men det fremstår likevel som uryddig. (Det er mulig det foreligger en delegasjon som jeg ikke har klart å spore opp)

¹⁰² Heller ikke forarbeidene gir noe særlig veiledning her.

¹⁰³ Når denne er hovedinstrumentet så tilsier denne funksjonen en bedre lovhjemmel enn hva det er i dag.

regulatoroppdraget.¹⁰⁴ Tilsvarende er det i retningslinjer som er gitt til forskriften, inntatt bestemmelser som burde vært i forskriften. Disse bestemmelsene gjelder avsetningstiltak og produksjonsregulering, samt tiltak som prognosering og informasjonsdeling. Hjemmel til å gi retningslinjer følger av Forskriftens § 7-1, som fastsetter at *"Omsetningsrådet kan gi dispensasjon fra og utfyllende retningslinjer til denne forskriften."* Vedtak som Omsetningsrådet gjør, vil ikke bare være grunnleggende for markedsreguleringen av jordbruksvarer, men i mange tilfeller også utgjøre grunnleggende rammebetingelser for hvordan markedet generelt og konkurransen mellom markedsregulator og konkurrentene vil fungere.

Rådet som er et sammensatt partsorgan¹⁰⁵ er ikke gitt organiseringsfrihet. I Omsetningsloven § 3 har det offentlige beholdt noe av styring ved at det er departementet som oppnevner leder og nestleder. Dette kan ha betydning i forhold til vedtak, siden disse blir avgjort ved vanlig flertall, men ved stemmelikhet så er lederens stemme avgjørende. Jf. § 3. andre ledd.

I omsetningsloven § 3 ser vi også svakhetene eller sammenblandingen i lovens oppbygging. Omsetningsloven § 3. første ledd¹⁰⁶ omhandler departementet sin kompetanse ovenfor rådet. Mens § 3. andre ledd¹⁰⁷ omhandler rådet sin vedtakskompetanse. De andre delene av § 3. omhandler til dels oppgavene til rådet og til dels oppgaver til departementet. I § 3. femte. ledd er det også en sammenblanding i samme bestemmelse.

Omsetningsloven § 4 er igjen en kompetanseregulering for departementet ovenfor rådet og en regel om bruken av omsetningsmidler til dekning av regnskapsrevisjon. Dette er også en innskrenkning av rådet sin kompetanse etter § 11. første ledd. som lyder: *«Dei pengane som kjem inn etter § 5 og § 5 a går til eit serskild fond for kvar avgift og kan berre nyttast etter vedtak av Omsetningsrådet til å fremja umsetnaden av vedkomande varor»* Omsetningsloven § 4 fremstår etter min vurdering som noe uklar jf. § 11. første ledd. Det som her kan argumenteres med, er at bruken av midler etter § 4 står direkte i strid med § 11. første ledd. Jeg kan heller ikke finne at dette er nærmere regulert i forskrifter. Det er mulig dette er et tilfelle av regelkollisjon og at dette må løses av lex posterior-prinsippet der en ny regel går foran en eldre. Endringene i § 4 var at begrepet *«rekneskapsrevisjon»* ble tilføyd ved lov 19. juni 2009 nr. 99 for å presisere at også kostnader forbundet med revisjon skal dekkes over

¹⁰⁴ Eksempler på dette finner vi i forskriftens § 3-2, §4-3-4, §4-3-7.

¹⁰⁵ Partsorgan fordi det er sammensatt av landbrukssamvirket, organisasjoner utenfor samvirket og Staten.

¹⁰⁶ §3.1. ledd: Departementet oppnemner leiar og nestleiar. Rådet er vedtaksført når 6 medlemmer møter. Millom dei må vera leiaren eller nestleiar.

¹⁰⁷ § 3.2: Alle vedtak vert gjort med vanleg fleirtal. Står røystene likt, er røysta til leiaren avgjerande.

omsetningsavgiften, jf. *Ot.prp. nr. 47 (2008-2009)s. 29*». Og endringer i § 11.første ledd ble innført ved lov 20. desember 1996 nr. 107. Dette betyr at der regelen i § 4 som går foran. Men det fremstår likevel som noe uryddig.

Omsetningsloven § 5.første ledd er det eneste kompetansegrunnlaget til omsetningsrådet som fremgår klart av loven. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med § 11 første ledd «*pengene vert styrt av rådet*». Denne bestemmelsen har en overprøvingsrett av departementet og Kongen (regjeringen) i § 11.fjerde ledd¹⁰⁸. samt i begrensningen som omhandler pengedisponering jf. § 4. Rådet sin kompetanse etter § 5. første ledd. er etter mitt syn styrket ved følgende dom - Rt. 1962 s. 805¹⁰⁹

Den øvrige kompetanse til omsetningsrådet er som nevnt gitt i forskrift.¹¹⁰ Denne forskriften fastsetter etter sin ordlyd rammer for Omsetningsrådets vedtak.

§ 1. Formålet er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.

Den kan også ses på som en instruks fra departementet til Omsetningsrådet om hvordan de skal utøve sin myndighet. Forskriften er også en hjemmel for Omsetningsrådets vedtak knyttet til forsynings-, mottak-, og informasjonsplikt. jf. tidligere drøftelser.

Slik loven er oppbygd i dag, er det etter mitt syn Omsetningsrådets og departementet sine oppgaver¹¹¹ og innkreving av avgift som er det sentrale. Hovedaktørene Omsetningsrådet og landbrukssamvirket sin kompetanse er nedtonet. Slik det fremgår ovenfor, er ikke Omsetningsrådet eller markedsregulator delegert kompetanse i lovsform utover disse forhold som er nevnt. Som rettslig grunnlag for den komplekse reguleringen kan det derfor stilles spørsmål om det i Omsetningsloven er gitt tilstrekkelig hjemler for aktørene¹¹² som har en så sentral funksjon i markedsreguleringen. Rollene er til dels uklare, og beslutningsinstansene

¹⁰⁸ § 11. 4. ledd Departementet kan med endelig verknad gjera om Omsetningsrådet sine vedtak om bruk av avgiftspengar etter fyrste ledd dersom vedtaket er i strid med lov, føresegner, eller gjeldande jordbruksavtale. Kongen kan gjere om vedtak dersom vedtaket er i strid med samfunnsinteressar.

¹⁰⁹ Jf. Rt. 1962 s. 805. [...Jeg kan ikke anse det tvilsomt - og det er for øvrig heller ikke bestridt - at et vedtak av denne art i og for seg ligger innenfor det Omsetningsrådet kan beslutte...] Dommen gir for øvrig bidrag til den alminnelige forvaltningsretts ugyldighetslære (om ugyldighet som følger av villfarelse mht. faktum hos myndighetene), jf. Arvid Frihagen, Forvaltningsrett bind III, Bergen 1992, s. 263.

¹¹⁰ F01.07.2003 nr 919 Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer

¹¹¹ Eksempler på oppgavebeskrivelse for rådet finner vi i . § 3. 3 ledd og § 11 og for dep. i 3.4, 5 og 6.ledd samt i § 4 og § 7

¹¹² Herunder også markedsreguleringsaktører som Nortura, Tine og Norske Felleskjøp

Omsetningsrådet og landbrukssamvirket er tett sammenvevd. Samvirket som aktør i den offentlige forvaltningen er også tidligere sett på av Eivind Smith og Morten Søvik i skriftserien 4/ 83 «Landbrukssamvirket og Forvaltningsretten» Her beskriver Eivind Smith det samme « *vi står overfor forholdsvis mange og til dels tet sammenvevde beslutningsinstanser i den del av landbruksforvaltningen som arbeider med omsetningsregulering.*»

Som vist i drøftelsen kan det stilles spørsmål om roller er tilstrekkelig hjemlet i omsetningsloven. Etter mitt syn så bør Omsetningsrådet sin sammensetning beholdes i loven, kompetansen til Omsetningsrådet bør være bedre lovregulert med klare hjemler.

Departementet sin kompetanse kan isolert sett være slik den er i dag. Lovhjemler i omsetningsloven bør også omfatte markedsregulatorrollen til landbrukssamvirket, herunder også landbrukssamvirkets mottaksplikt og forsyningsplikt, og informasjonsplikten.

De konkrete oppgavene derimot, både oppgavene til Departementet, Omsetningsrådet og landbrukssamvirket kan reguleres i særskilte forskrifter. Forskrifter bør brukes overalt når det angis spesifikke rettigheter og plikter. Retningslinjer bør brukes der det ikke angis slike rettigheter/plikter. Retningslinjer må samtidig holdes innenfor rammen av lov og forskrifter.

4.4. Markedsregulering - forholdet til konkurranseloven.

I konkurranseloven står det at enhver avtale mellom foretak og enhver form for samordnet opptreden, er forbudt¹¹³. Forbudet omfatter blant annet samarbeid om priser, markedsdeling og begrensninger i produksjon eller salg. I og med at hver bonde har sitt eget foretak, sier konkurranseloven at disse i utgangspunktet ikke har lov til pris- og markedssamarbeid.

Konkurranseloven inneholder i tillegg i § 11 et forbud mot ” *et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling*”. Det første vilkåret for at et selskaps handlinger skal kunne rammes av § 11, er at foretaket har en dominerende stilling. Det andre vilkåret etter § 11 er at foretaket utilbørlig utnytter sin dominerende stilling. Det er således ikke forbudt i seg selv å inneha en dominerende stilling. Konkurranseloven § 11 er utformet etter mønster fra EØS-avtalen artikkel 54 og EF-traktaten artikkel 82.¹¹⁴ Det understrekes i forarbeidene til

¹¹³ Konkurranseloven § 10 Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt

¹¹⁴ Rådsforordning nr. 1/2003 om håndheving av konkurransereglene i EF-traktaten artikkel 81 og 82 trådte i kraft 1. mai 2004 og erstattet gjeldende ordning nedfelt i rådsforordning nr. 17/62. Forordning nr. 1/2003 innebærer en vesentlig revisjon av gjeldende regelverk. En unntaksforskrift hjemlet i § 3 annet ledd får ingen konsekvenser for anvendelsen av EØS-avtalens konkurranseregler. Dersom anvendelsesområdet til EØS-avtalens konkurranseregler skal begrenses, vil dette kreve en traktatendring som fordrer enighet mellom partene til EØS-avtalen. En unntaksforskrift hjemlet i § 3 annet ledd vil derfor ikke berøre anvendelsen av EØS-avtalens konkurranseregler.

konkurranseloven at EU/EØS-praksis knyttet til nevnte bestemmelser vil veie tungt ved fortolkningen og den nærmere fastsettelsen av innholdet i konkurranseloven § 1.¹¹⁵

Som markedsregulator spiller samvirkeorganisasjonene en sentral rolle i å gjennomføre vedtak i jordbruksavtalen. En grunnleggende forutsetning for at landbrukssamvirket i det hele tatt skal være i stand til å styre noteringsprisen mot målpris,¹¹⁶ er at de er prisledende i markedet. Deres pris styrer prisene til de andre aktørene. For at det skal være mulig er landbrukssamvirket avhengig av å ha hånd om en betydelig andel av førstehåndsomsetningen. De er derfor nødt til å utøve en dominerende markedsposisjon. Det setter konkurranseloven generelt en stopper for, men markedsregulatorrollen har gitt samvirket et unntak¹¹⁷ fra konkurranseloven. Unntaket fra konkurranselovens, paragrafene 10 og 11 som går på samarbeid mellom produsenter og konkurransebegrensende misbruk av dominerende markedsposisjon er nedfelt i forskrift.¹¹⁸ Det presiseres at unntaket kun gjelder for handlinger foretatt av primærprodusenter eller deres organisasjoner, som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken. Dette medfører at primærprodusentene kan koordinere sin markedsatferd gjennom landbrukssamvirket uten å rammes av konkurranselovens forbud mot horisontalt prissamarbeid. Unntaket består i at det kan drives markedsdeling og prissamarbeid, samt bruke dominerende markedsstilling - men da bare for å gjennomføre jordbruksavtalen. Dette betyr at bønder kan samarbeide gjennom landbrukssamvirket uten at det er ulovlig.

4.5. Markedsregulators offentligrettslige rolle sett i forhold til forvaltningslov og offentlighetslov

I markedsregulatorrollen kommer også forvaltningsloven og offentlighetsloven¹¹⁹ inn som andre lover som regulerer og påvirker landbrukssamvirket sin tildelte myndighetsutøvelse. Forvaltningsloven § 1 gir denne bestemmelsen.¹²⁰ Dette betyr at landbrukssamvirket i sin rolle som markedsregulator er underlagt sentrale bestemmelser i forvaltningsloven¹²¹ – dette

¹¹⁵ Ot.prp. nr 6 (2003-2004) side 224

¹¹⁶ Målprisen skal være priser jordbruket reelt skal oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det fastsatte importvernet og de markedsreguleringsmuligheter som er til disposisjon. Ansvarlig markedsregulator skal løpende rapportere oppnådd pris på noteringspunktet til Landbruksdirektoratet (tidligere SLF).

¹¹⁷ Med hjemmel i § 3 annet ledd annet punktum er det gitt unntak for landbruks- og fiskerisektoren i forskrift 23. april 2004 nr. 651.

¹¹⁸ FOR 2004-04-23 nr. 651: Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske

¹¹⁹ Se også denne oppgavens drøftelse knyttet til NOU 10-1988

¹²⁰ Forvaltningsloven § 1. [... Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. ...]

¹²¹ Saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven kan knyttes til behandling av saker etter markedsreguleringsforskriften § 3. detaljering av oppgaven finnes i § 3.1 og 3.2

gjelder reglene om saksbehandling, klage, dokumentoffentlighet og såkalt misbruk av forvaltningsmyndighet.¹²² Forvaltningsloven kap.VII regulerer også hvordan saksforberedelsene av forskriftene knyttet til markedsreguleringen skal være. Jf. også drøftelsene i kap. 3.2.

Også retningslinjene som er gitt etter markedsreguleringsforskriften vil ha en side til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Siden retningslinjene på selvstendig grunnlag regulerer rettigheter og plikter, må de i realiteten betegnes som forskrift eller enkeltvedtak iht. forvaltningsloven. § 2 første ledd. Håndhevelsen av disse retningslinjene faller dermed også inn under forvaltningsloven saksbehandlingsregler og offentlighetsloven.

Eksempler finnes i "Retningslinjer for markedsregulering av egg" § 2-4, som oppstiller en bestemmelse om priskompensasjonen ved innenlands produksjon av skilleprodukter.

Ved innenlands produksjon av skilleprodukter (plomme og hvite) basert på norskproduserte skallegg, kan det gis priskompensasjon. Priskompensasjonen kan gis til alle godkjente eggproduktprodusenter innenlands som skiller plomme og hvite. Priskompensasjonen skal sammen med råvareverdien av plomme- og hviteproduktene gjøre at skilleproduktene tilnærmet forsvarer verdien av skallegg. Omsetningsrådet avgjør om priskompensasjonen gis til eggehvite eller eggeplomme eller begge...]

[... Søknad om godkjenning for skillevirksomhet sendes Landbruksdirektoratet 4 uker før oppstart av produksjon. Landbruksdirektoratet avgjør søknaden. Søknaden må inneholde en beskrivelse av plan for virksomheten, herunder nødvendig godkjenning fra Mattilsynet, resepter for de ulike produktene og prognoser for salg i ulike markeder...]

Denne gir alle godkjente eggproduktprodusenter innenlands som skiller plomme og hvite rett til å søke om priskompensasjon, og representerer en tildeling av en rettighet for slike produsenter. Juridisk sett må dette derfor klassifiseres som et vedtak etter forvaltningsloven, og siden den retter seg mot en ubestemt krets anses som forskrift. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskrifter vil derfor her komme til anvendelse. Enkeltvedtak om tilskudd etter retningslinjenes § 2-4 er ikke hjemlet i markedsreguleringsforskriften, men direkte i omsetningsloven § 11.1.ledd

¹²² Landbrukssamvirket og forvaltningsretten Eivind Smith og Morten Søvik s. 7

Landbrukssamvirket i rollen som markedsregulator har i forhold til offentlighetsloven plikt til å gi enhver rett¹²³ til innsyn i ethvert dokument som foreligger hos forvaltningen.

Begrunnelsen for dette finnes i disse fire hensynene: demokrati, kontroll, rettssikkerhet og informasjonstilgang. Demokratihensynet tilsier at innsyn i forvaltningens virksomhet er en forutsetning for at publikum skal kunne danne seg et bilde av om den utøvende makt realiserer flertallets vilje slik den er kommet til uttrykk i politiske vedtak. For å skape en reell samfunnsdebatt om samfunnsmessige prioriteringer, er det avgjørende at borgerne faktisk kan vite om hva som skjer i forvaltningen. Kontrollhensynet innebærer at offentlighet gir publikum og medier mulighet til å kontrollere om det foregår kritikkverdige eller ulovlige ting i forvaltningen. Landbrukssamvirket er som markedsregulator utøver av forvaltningsvedtak som andre kan ha legitim interesse å få opplysninger om. Offentlighetsloven¹²⁴ er her redskapet for dette.

4.6. Tine som markedsregulator

Et særegent trekk ved markedsreguleringen i meierisektoren er at råvarehåndteringen er regnskapsmessig adskilt fra den øvrige virksomheten. Tine råvare¹²⁵ ble etablert fra og med 2004 for å klargjøre skillet mellom Tine som aktør i markedsordningen for melk og som leverandør av melk til alle aktører¹²⁶ i markedsordningen. Skillet mellom Tine råvare og Tine industri er basert på en avtale¹²⁷ mellom Landbruksdirektoratet (daværende SLF) og Tine SA.¹²⁸

Tine råvarer har som aktør en forsyningsplikt¹²⁹ til andre markedsaktører. Forsyningsplikten innebærer at Tine råvarer skal levere melken til samme råvarekostnad som meierisamvirket selv har. Dagens markedsordning for melk består i hovedtrekk av to deler; et prisutjevningssystem og et kvotesystem. Det rettslige grunnlag for disse er omsetningsloven §

¹²³ Dette gjelder kun i rollen som markedsregulator – ikke i rollen som markedsaktør. Men da også med unntak. Lovens § 2 første ledd viser at det kan gjøres unntak fra offentlighet i lov eller i medhold av lov.

¹²⁴ Etter lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova eller offl.) har allmennheten rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre hos organer som går inn under loven når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov, se § 3.

¹²⁵ Meierisamvirket er landbrukets organisasjon for foredling og omsetning av melk og melkeprodukter. Tine SA er morselskapet i samvirket konsernet Tine. For å ta seg av oppgaven som markedsregulator ble Tine Råvare etablert som en administrativt og regnskapsmessig uavhengig enhet av Tine Industri.

¹²⁶ Eksempler på disse er: Synnøve Finden AS, Normilk AS, Q-Meieriene AS og Rørøsrmeieriet AS.

¹²⁷ Avtalen har som formål å regulere det administrative og regnskapsmessige skille mellom råvarehåndteringen og øvrige virksomhet i TINE SA

¹²⁸ Tine som råvareleverandør er siden da blitt betegnet som Tine Råvare.

¹²⁹ Jf. denne oppgavens kap. 4.3.

5.a) og § 6. I tillegg kommer forskrifter¹³⁰ og jordbruksavtalen. Hjemmelsgrunnlaget er videre knyttet til omsetningsloven § 19 som gir en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter om gjennomføring av tiltak etter jordbruksavtalen. Omsetningsloven § 6 gir en eksplisitt hjemmel for utjevningsavgiften.

§ 6 For å utjamna prisskilnader som har si årsak i ulik bruk av mjølk og geografisk lokalisering av produksjonen, kan departementet fastsetja ei utjamningsavgift på einskilde mjølkeprodukt. Herunder kan departementet gje nærmare føresegner om kva for mjølkeprodukt det skal svarast avgift for og kor store dei ulike avgiftene skal vera.

Den forvaltningsmessige styring og kontroll av dagens markedsordning er for utjevnings-systemets vedkommende tillagt Landbruksdirektorat, mens forvaltningen av kvotesystemet er tillagt styringsgruppen for topprisordningen.¹³¹

Tine råvarer er tillagt det operative ansvaret for markedsordningen. Selskapet er ansvarlig for fellesskapsoppgaver som salg og markedsføring, forskning og utvikling, samt markedsregulering.¹³² Tine råvarer sin rolle som markedsregulator for melk innebærer blant annet at Tine råvarer har mottaksplikt for den melk som produseres i henhold til kvoteordningen, og plikt til å få anvendt hele dette kvantum. Videre skal de forsøke å ta ut målprisen i markedet. Dette innebærer også en kanalisering av melk til den mest lønnsomme anvendelsen. Tine som selskap driver både med råvarehåndteringen av melk gjennom Tine råvarer, og som produsent av melkebaserte produkter gjennom Tine industri. Dette innebærer at Tine råvarer har plikt til å levere råmelk til andre produsenter til de samme prisene som Tine råvarer har som inngangsverdi til sin egen produksjon.¹³³ Landbruksdirektorat fastsetter i denne ordningen avgifter og tilskudd til den råmelk som blir solgt etter hvilken bruk det skal gjøres av melken.¹³⁴ Prisutjevningsordningen skal utregnes slik at melkeprisene balanserer hverandre,¹³⁵ slik at prisen på total volumet tilsvarer en pris per liter lik målprisen. En slik

¹³⁰ F 23.12.2001 nr. 152. Forskrift om kvoteordningen for melk og F29.06.2077 nr 832 Forskrift om prisutjevningsordningen for melk.

¹³¹ I henhold til forskrifter for topprisordningen pkt. 4 a) ledes topprisordningens forvaltning av en styringsgruppe oppnevnt av Landbruksdepartementet. Som nevnt ovenfor består denne gruppen av 2 representanter fra departementet, samt tre representanter fra henholdsvis Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norske Melkeprodusenters Landsforbund. NML har sekretariatsansvaret og ansvaret for den løpende administrasjonen av ordningen.

¹³² Ot.prp. nr. 5 (1996-97)

¹³³ Denne prisen Tine tar for råmelk levert til produsenter er kjent som noteringsprisen.

¹³⁴ Ost er en prissensitiv vare, hvilket betyr at råmelken til osteproduksjon må gjøres billig ved tilskudd. Den delen av melkeproduktene som er minst prissensitiv er konsummelk, og melk til direkte konsum er derfor den store gruppen innen melkeprodukter som er sterkt avgiftsbelagt i ordningen.

¹³⁵ Uavhengig av hva melken brukes til – (ost, drikkemelk osv.)

prisdifferensiering er helt nødvendig for at det skal være mulig å ta ut de fortjenester, som jordbruksavtalen forutsetter.

I melkesektoren er Tine den klart største meieriaktøren i Norge. Siden Tine har den dobbeltrollen i markedet åpner dette for muligheter og insentiver til å fastsette lave priser på produkter som selges i konkurranse med andre produkter (relativt sett i forhold til prisen på melkeråvaren). En slik prisatferd vil utgjøre en konkurranseskadelig marginskvis. For å kontrollere prisene var Tine frem til 1. juli 2007 underlagt etterkontroll¹³⁶ i regi av landbruksmyndighetene. Fra 1. januar 2008 ble det etablert en annen priskontrollordning underlagt Konkurransetilsynet¹³⁷ denne er kalt for «*overvåkingsordning i meierisektoren*». Hensikten med tiltaket er at Konkurransetilsynet skal kunne kontrollere om Tine, gjennom å foreta marginskvis, bryter konkurranselovens § 11 om misbruk av dominerende stilling. Det forventes at ordningen bidrar til å redusere Tines insentiver til å foreta marginskvis, ettersom selskapet vet at marginene blir overvåket.

Overvåkingsordningen er således et redskap i arbeidet med å motvirke og eventuelt avdekke slik atferd. Gjennom overvåkingen får tilsynet god innsikt i Tines marginer, og vil dermed ha et godt grunnlag for å vurdere eventuelle klager på Tines prisfastsettelse. Resultatene fra overvåkingen kan eventuelt også gi grunnlag for at tilsynet på eget initiativ foretar nærmere undersøkelser.¹³⁸

En av mottakerne av melk fra Tine råvarer er Synnøve Finden, hvor det har vært flere tvister knyttet til prisen Tine råvarer har satt for råmelk. Påstanden har vært at denne har vært for høy, fordi den i realiteten også inneholdt en kapitalavkastning. Dette har ved flere anledninger ført til rettstvister mellom Landbruks -og matdepartement og Synnøve Finden.¹³⁹

En av disse tvistene ble avgjort i Borgarting lagmannsrett. Saken gjaldt gyldigheten av to vedtak fattet av Landbruksdepartementet henholdsvis 28.februar 2001 og 13. juni 2002. Første vedtak gjaldt prisfastsettelse i prisutjevningsordningen for melk og ble fattet av landbruksdepartementet etter klage fra Synnøve Finden. Oslo tingrett fant vedtaket datert

¹³⁶ Etterkontroll av Tine BAs foredlings-marginer og etterregning av prisutjevningsordningen for melk i regi av landbruksmyndighetene.

¹³⁷ I tildelingsbrevet fra Fornynings- og administrasjonsdepartementet til Konkurransetilsynet for 2008 fremgår det at

”Konkurransetilsynet skal følge opp tilsynet med konkurransen i markedene for meieriprodukt,

¹³⁸ Konkurransetilsynet: Overvåkingsordning for meierisektoren --rapport første halvår 2008

¹³⁹ 2007-01-15. LB-2004-88387. Borgarting lagmannsrett – dom. Denne dommen viser også hvordan markedsreguleringsrollen påvirker andre aktører. Jf. innledningen i kapittel 4.

28.02.01 ugyldig. Staten v/Landbruks- og matdepartementet anket saken. Og det er anken over det første vedtaket som her er interessant å se på, dette fordi det henger sammen med drøftelsene knyttet til markedsregulators dobbeltrolle.

Kort om bakgrunnen for anken: Melkeprisen består av flere ledd, Omsetningsrådets sekretariat normerte de enkelte ledd i disse kalkylene, i henhold til § 7 i dagjeldende forskrift av 27. juni 1997 nr. 711. Etter samme forskrifts § 9 fastsatte sekretariatet også overføringsprisen. Opplysningene som lå til grunn for sekretariatets normering av kostnadene i kalkylene ble innhentet fra aktørene, spesielt fra markedsregulatoren Tine. I vedtak av 28. februar 2001 endret departementet Omsetningsrådets sekretariats vedtak og fastsatte nye satser. Som følge av dette fikk Synnøve Finden tilbakebetalt kr 31 534 670,-. Det er opplyst at vedtaket var resultatet av et omfattende arbeid, hvor fire saksbehandlere nedla til sammen ca. 1200 arbeidstimer.¹⁴⁰ Norsk Institutt for Landbruksforskning gjennomgikk og kvalitetssikret vedtaket før det ble meddelt partene. I motanken påstod Synnøve Finden: «Det anføres at vedtaket av 28.2.2001 er ugyldig grunnet feil normering av kapitalkostnader, noe som har medført at det i vedtaket av 28.2.2001 er fastsatt for høy melkepris og dermed for lav etterbetaling til Synnøve Finden ASA.»

Fra dommen:

[Prisutjevningsordningen for melk innebærer at det beregnes en verdi på melk anvendt til forskjellige sluttprodukter. Verdien beregnes som differansen mellom markedsregulators inntekter fra salg av produktet og produksjonskostnadene. De kostnader som legges til grunn er markedsregulators kostnader. Kapitalkostnader inngår som en del av kostnadsgrunnlaget. For å beregne kapitalkostnadene må man avgrense og verdsette den kapital som brukes til de ulike produktene. Man må også velge nivå på kapitalavkastningen. På grunnlag av de beregnede verdiene av melk til ulike formål, betalte Synnøve Finden en avgift eller mottok et tilskudd...]

[I forhold til dette vil rettens flertall bemerke at det ikke er enkelt å fastsette hva som er likeverdige vilkår selv om man bare ser på det siste spørsmålet om riktig kapitalavkastning. Man har med to ulike organisasjonsformer å gjøre. Synnøve Finden er et aksjeselskap, mens TINE er et Samvirket eid av melkeprodusentene. Mens Synnøve Finden må skaffe kapital i aksjemarkedet og har høyest mulig

¹⁴⁰ Dette viser etter mitt syn noe av kompleksiteten i ordningen.

egenkapitalavkastning som mål, har TINE som Samvirkeforetak medlemsnytte som sitt mål. Kapitalen hos TINE er i all hovedsak felles, og det betales ikke ut avkastning på annen måte enn indirekte gjennom melkeprisen. Avkastningen på TINEs kapital er derfor ikke observerbar...]

[Flertallet ser ikke bort fra at konkurranse på like vilkår forutsetter at det i enda større utstrekning enn det som ligger til grunn for Landbruksdepartementets vedtak, tas hensyn til TINEs kapitalkostnader...]

Det spesielle her er at det er Omsetningsrådet som normerer og setter prisen. Det er etter forskriften § 13¹⁴¹ Landbruksdirektoratet som er klageorgan og den instansen som administrerer prisutjevningen og er det egentlige forvaltningsorganet, men prisen eller grunnlaget for denne er i utgangspunktet beregnet hos Tine råvarer (prisen kontrolleres av omsetningsrådet og konkurransetilsynet)

Dommen endte med frifinnelse av Landbruks- og matdepartement (dissens 3-2) – men det er ikke dommen som i seg selv som er interessant, det er hva retten sier om ordningen samt kompleksiteten i ordningen som her er det viktige poenget.

[De to vedtakene som omfattes av ankesaken - spesielt vedtaket som er truffet med hjemmel i forskrift om prisutjevning på melk - bygger på sammensatte faglige vurderinger som krever særlig kyndighet og innsikt på et spesielt område...]

Dette tydeliggjør også forvaltningsmessige spørsmål knyttet til Tines dobbeltrollen, som markedsaktør og premissgiver til Omsetningsrådet. Slikt sett er det forståelig at det stilles spørsmål rundt ordningen. Det er mulig det her kunne vært laget andre prismekanisme ordninger, der Omsetningsrådet satte prisen ut i fra et sett med omforente kriterier. Det som her er viktig er at det etableres en tillit som alle parter kan forholde seg til.

Markedsregulator har også plikten på seg til å informere markedet. Informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon vedrørende aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret. De tiltakene som inngår i markedsreguleringen står juridisk i ganske ulike stillinger, og det vil være ulike krav til for eksempel hjemmel, saksbehandling og klage. Jf. også drøftelsene om hjemmel i kap. 4.3. Tine sin hovedrolle som

¹⁴¹ Forskrift om prisutjevningsordning for melk

markedsaktør vil det også stilles krav. En av de kjente rettssakene knyttet til Tine sin rolle er nettopp knyttet til denne rollen.¹⁴²

Eksempler på de ulike rollene og krav til hjemler kan være; I markedsaktørrollen har Tine den samme markedskonkurranse som andre aktører og er underlagt det lovverk som regulerer dette.¹⁴³ I rollen som premissgiver til Omsetningsrådet¹⁴⁴ er Tine regulert gjennom overvåkningsordningen, omsetningslov og forskrifter. «Forskrift¹⁴⁵ om markedsregulering» gir markedsregulatorrollen til Tine i § 2 a) «*Markedsregulator*». Forskriftens formål er etter § 1 [*gjennom et sett med virkemidler bidra til uttak av avtalt målpris...*]. Premissgiverrollen er hjemlet i rollebeskrivelsen som er gitt i forskriftens 3-1 samt administrative oppgaver jf. forskriften § 3-2. Saksbehandlingen Tine gjør som premissgiver kan neppe falle innunder forvaltningsloven regler knyttet til saksbehandling jf. forvaltningsloven kap III eller saksbehandlingsregler gitt i kap VII. Det vil følgelig heller ikke være klageadgang på den pris og markedsprognose som Tine utarbeider.¹⁴⁶ Når det gjelder informasjonsplikten er også denne hjemlet i nevnte forskriften. Jf. § 6.

«Vedtak om markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.»

I nevnte forskrift er det også inntatt noen saksbehandlingsbestemmelser i § 6. Dette går på hva som det skal informeres om, når det skal informeres, samt sanksjoner som meieriselskaper (mottakere av melk) kan påberope seg hvis informasjonen ikke er kommet i rett tid. Informasjonsplikten er for øvrig identisk hjemlet i «forskriften¹⁴⁷ om Omsetningsrådets myndighet» jf. §2.

¹⁴² 2011-06-22. Rt 2011 910. Norges høyesterett - dom.- denne nevnes kun.

¹⁴³ Som Samvirkelov, konkurranselov, avtalelov osv.

¹⁴⁴ Tine sin premissrolle til å gi innspill knyttet til prisutjevningsordningen er allerede omtalt foran – her er det klageadgang etter forskriften om prisutjevningsordning for melk. og som vist i drøftelsen så er det klageadgang etter § 13. Landbruksdirektoratet er klageinstans.

¹⁴⁵ Hjemmel for forskriften er Omsetningslov § 11 – F22.10.2008 nr 1136

¹⁴⁶ Derimot så er det klageadgang på den konkret avgjørelsen etter forskrift om prisutjevningsordningen for melk § 13.

¹⁴⁷ FO1.07.2003 «Omsetningsrådets myndighet.»

4.6.1. Om melkekvoter

Markedsordningen for melk består som sagt av flere ordninger. De konkurranserettede tiltakene i prisutjevningsordningen og markedsregulators forsyningsplikt er begge tiltak som bidrar til økt konkurranse i markedet. Kvoteordningen kan på den annen side isolert sett være en ulempe for utviklingen av konkurranse i råvaremarkedet fordi den innebærer at den enkelte produsent i realiteten ikke har mulighet til å produsere melk utover tildelt kvote, samtidig som ordningen begrenser mulighetene for fri omsetning av melkekvote.

I Norge er det drevet omfattende produksjonsregulering siden 1983 gjennom et kvotesystem der melkeprodusentene er tildelt en produksjonsrettighet. Bakgrunnen for melkekvoter var en vedvarende overproduksjon av melk med dertil store reguleringskostnader. Denne rettigheten har i løpet av den tiden som har gått, blitt gjort til gjenstand for kjøp og salg¹⁴⁸. Det er også i den senere tid åpnet for utleie/ innleie av kvote. Kvoteordning for melk har blitt praktisert i en rekke andre land som Norge kan sammenligne seg med, men trenden nå er at kvoteordningene oppheves.

Selve kvoteordning er hjemlet¹⁴⁹ i omsetningsloven og i forskrift om kvoteordningen.¹⁵⁰ Også jordbruksavtalen vil representere en avtalemessig hjemmel for kvoteordningen. Når det gjelder hjemmelsgrunnlaget i omsetningsloven ser vi her det samme som er påpekt under kap. 4.3.- vedrørende omsetningsloven. Kvoteordningen er svakt hjemlet i loven, hjemmelsgrunnlaget er lagt på avgiftene jf. omsetningsloven § 5 a). Og i at departementet kan gi forskrifter knyttet til kvoter § 5 a) andre ledd. Kvoteregulering er en type inngripen i etablerte rettigheter som for enkelte har vært opparbeidet i lang tid før kvoteordningen ble innført. Det er også tidligere praktisert tildeling av melkekvoter med bakgrunn i nyetableringer i områder der en har måtte slutte med sau. Slike tildelinger eller andre omfordelinger innenfor kvotesystemet kan sies å representere en økt rettighet for noen og en mindre rettighet for

¹⁴⁸ Forskrift nr 1502 - § 8. Omsetning av kvote Eier av landbrukseiendom kan selge hele eller deler av eiendommens grunnkvote. Inntil 80 % av kvotemengden som ønskes solgt, kan avhendes til kjøpere som eier landbrukseiendom innenfor samme produksjonsregion, jf. § 3. - Med produksjonsregion for kumelkkvoter menes i denne forskriften hvert enkelt fylke, samt Akershus og Oslo samlet. Med produksjonsregion for geitemelkkvoter menes i denne forskriften henholdsvis Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland) og Sør-Norge. Uten hensyn til hva som følger ellers av forskriften, kan geitemelkkvote, eller produksjon på slik kvote, ikke flyttes til kommuner uten geitemelkkvote fra før. Geitemelkkvoter kan heller ikke flyttes til kommunene Leksvik, Namsskogan, Røyrvik og Ås.

¹⁴⁹ Omsetningasloven § 5a) For å setja i verk produksjonsregulerande tiltak for mjølk som er fastsette i medhald av jordbruksavtalen eller Stortinget sitt vedtak, kan Kongen leggje ei avgift på omsetnaden av mjølk ut over tildelt part av den totale produksjonen (kvote), herunder mjølk som er produsert i strid med føresegner gitt i medhald av lova. Departementet kan gje nærmare føresegner om kvote etter første ledd. - Her ser vi at det er avgiften som er hjemlet og ikke kvoteordningen som sådan - denne er regulert i forskrift

¹⁵⁰ F23.12.2011 nr 1502 Forskrift om kvoteordning for melk

andre. Dette vil være det samme, enten disse endrede rettigheter får utslag på mindre volum eller mindre priser fordi det totale volumet er økt. Det var helt i starten (1980 tallet) en diskusjon om rettferdigheten i kvotesystemet. Denne debatten er helt fraværende i dag, antagelig fordi de fleste melkeprodusentene har akseptert ordningen slik den er.

Selve tildeling av melkekvoter er administrert av Landbruksdirektoratet, samt at det finnes et eget klageorgan «Klagenemda for kvoteordningen for melk». Vedtak om inndragning av melkekvoter og prisfastsetting for den sentralt administrerte omsetningsordningen, fastsettes gjennom jordbruksavtalen. Inndragning av melkekvoter finansieres med omsetningsavgift, slik at det er melkeprodusentene selv som betaler for dette.

Tildeling av melkekvote med dertil produksjon av melk gir også rettigheter knyttet til produksjonstilskudd¹⁵¹ og pristilskudd.¹⁵²

Formålet med pristilskudd til melk er å medvirke til en inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som bidrar til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene ved å utjevne forskjeller i produksjonen. Det skal også bidra til å jevne ut ulikheter i lønnsomhet mellom forskjellige bruksstørrelser generelt. Det finnes to typer pristilskudd til melk, grunntilskudd og distriktstilskudd. Utbetaling skjer sammen med oppgjør for levert melk til meieri eller direkte fra Landbruksdirektoratet etter rapportering av lokalt foredlet melk.¹⁵³

De er Tine på vegne av Landbruksdirektoratet som administrerer pristilskuddene og overproduksjonsavgiften. Tilskuddene er distriktstilskudd for ku- og geitemelk innenfor gjeldene melkekvote og grunntilskudd for geitemelk innenfor kvote. Det beregnes også omsetningsavgift for all melk, i tillegg er det innenfor kvotesystemet en form for topprissystem. Melk levert innenfor kvoten betales med løpende noteringspris mens melk levert utenfor kvoten ilegges en overproduksjonsavgift.¹⁵⁴

Her er det to direkte eksempler hvor Tine som er en Landbrukssamvirket aktør utfører oppgaver som direkte er underlagt omsetningsloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Tine sin rolle som markedsregulator er i best fall svakt hjemlet i omsetningsloven jf. tidligere drøftelse i kap.4.3 den direkte hjemmel finner vi i forskrift om markedsregulering. Hvis en ser på grunntilskudd og distriktstilskudd er disse delvis avtalebasert (satser og soner) gjennom

¹⁵¹ F19.12.2014 nr 1817 Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket

¹⁵² Forskrift 19. desember 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren (pristilskuddsforskriften) og forskrift 19. desember 2008 nr. 1491 om formidling av pristilskudd i landbrukssektoren (formidlingsforskriften).

¹⁵³ <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/tilskudd#grunntilskudd-melk>

¹⁵⁴ Det er egentlig det som er hjemlet i Omsetningsloven § 5 a) og ikke kvoteordningen som sådan.

jordbruksavtalen og delvis hjemlet i forskrift. Den formelle hjemmel finnes i forskrift om distriktstilskudd og grunntilskudd. Tilskuddene reguleres således gjennom forskrift nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren (pristilskuddsforskriften) og forskrift nr. 1491 om formidling av pristilskudd i landbrukssektoren (formidlingsforskriften). Omsetningsavgiften er regulert i egen forskrift.¹⁵⁵

Tine sin rolle etter nevnte regelverk er å påse at alle som oppfyller vilkårene får tildelt tilskudd, dette er en oppgave som er pålagt markedsaktør etter markedsreguleringsforskriften.

Formidler skal synliggjøre størrelsen på tilskuddet og tilskuddsatsen i avregning til melkeprodusent (formidlingsforskriften § 4 første ledd nr. 3). Det skal fremgå hvor mye tilskudd produsenten er berettiget på bakgrunn av leveransen. Trukket omsetningsavgift og overproduksjonsavgift skal synliggjøres på avregningen til produsent. Det skal også opplyses om klageadgangen til produsenten. Vi ber om at følgende formulering brukes på avregningen:

*Vedtak om grunn- og distriktstilskudd kan påklages til Landbruks- og matdepartementet i medhold av forvaltningslovens kap. VI. Klagen sendes til Landbruksdirektoratet. Klagefristen er 3 uker.*¹⁵⁶

Tine er også en markedsaktør som gir innspill på totalkvote ut i fra deres markedsvurderinger. Ved endringer i markedet er det Tine som ber Omsetningsrådet om økte eller mindre kvoter, slik tilfelle var under den såkalte «smørkrisen» i 2011. Problemet i 2011 var at Tine ventet for lenge før de varslet om nødvendigheten av tiltak, dette førte til at melkeprodusenter fikk begrenset muligheten til å levere mer melk til markedet.

For å bøte på smørmangel så ble det åpnet for import av smør fra utlandet, en stor del av dette ble ikke solgt, blant annet fordi smør fra utlandet smaker annerledes enn hva forbrukeren er vant til. Dette førte til at melkeprodusentene også fikk en ekstra kostnad¹⁵⁷ fordi det er produsentene selv som er ansvarlig for markedsreguleringskostnaden. Slike forhold får ingen rettslig konsekvens. Melkeprodusentene eier Tine og ville i så fall fått kostnaden med en rettstvist selv. Tine er etter hjemmel i markedsreguleringsforskriften § 2 gitt dette ansvaret. Rollene til Tine følger av samme forskrift § 3-1.tredje ledd -[Markedsregulator har ansvaret

¹⁵⁵ FOR-2002-12-11-1485 -Forskrift om innkreving av omsetningsavgift og overproduksjonsavgift

¹⁵⁶ Landbruksdirektoratet - Rundskriv 2015-01

¹⁵⁷ Denne ekstra kostnaden oppstod fordi de importerte smøret måtte tas ut av markedet igjen og smeltes om til annen produksjon

for effektivt og konkurransenøytralt å gjennomføre markedsregulering slik at kostnadene blir lavest mulige...] – ytterligere hjemler finnes i lov 10. juli 1936 nr. 6 § 5a og delegeringsvedtak 7. mai 1999 nr. 435. Når Tine er gitt et slikt forvaltningsoppdrag er det nærliggende å tro at selve gjennomføringen av oppdraget har en side til forvaltningsloven.

I dette tilfelle i 2011 ble det gitt en ny midlertidig forskrift (nr. 2 dette året)¹⁵⁸ «F05.12.2011 nr 1190»

For kvoteåret 1. mars 2011–29. februar 2012 kan det omsettes et ubegrenset kvantum melk fra landbrukseiendommer med kumelkekvote, uten at det svares overproduksjonsavgift. For omsatt kvantum kan det gis tilskudd i samsvar med forskrift 19. desember 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren.

Kritikken mot Tine var at dette vedtaket gitt i forskrift av 5 des. 2011 kom alt for sent til å kunne få en særlig betydning. Selve forskriften reguleres av Forvaltningsloven kap. VII om forskrifter. Jf. § 2 c. - I forvaltningsloven § 3 fremgår det at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel II og III gjelder for all forvaltningsvirksomhet. I saker som ender i enkeltvedtak gjelder i tillegg reglene i kapittel IV-VI. I og med at det er Landbruksdirektoratet og dermed staten som utferdiger forskriftene så kan (antageligvis) vanskelig Tine kritiseres for ikke å ha fulgt saksforberedelsene blant annet etter Forvaltningsloven kap. III § 11 a) «*Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold*». Men Tine kan kritiseres for ikke å ha fulgt opp nevnte bestemmelse i forskriften § 3.1. tredje ledd. Det kan argumenteres for at Tine sine innspill knyttet til volumet på melkekvoter danner et så selvstendig og viktig ledd i forvaltningens arbeid med å tilrettelegge melkeproduksjonen at det er naturlig å se dette som ledd i forberedelsene til forskriften.¹⁵⁹ Hvis dette synet har noe for seg, så fulgte ikke Tine bestemmelsen i forvaltningsloven kap. III.

I selve utmålingen av tilskudd eller trekk av omsetningsavgift er det for Tine en ren teknisk gjennomføring, nivå er gitt i jordbruksavtalen og omsetningsavgiften blir fast satt av departementet etter Omsetningsloven § 5 andre ledd. Klageorganet er Landbruksdirektoratet. Tildeling av tilskudd eller trekk av omsetningsavgiften er antagelig så allment akseptert av produsentene at det knapt er en klage å finne.

¹⁵⁸ Det første vedtaket som ble fattet var det en begrenset oppad til 102 % av landbrukseiendommens melkekvote. Dette kom tidlig på året.

¹⁵⁹ Forskrift 2011-12-05.nr. 1190 Midlertidig forskrift om kvoteordning for melk

Melkekvoter og tildelingen av disse er ofte tidligere vært gjenganger i klagesaker, sivilombudsmannen har tidligere hatt flere saker knyttet til tildeling av melkekvoter- og sier at han opplever at enkelte bestemmelser i dette regelverket har vært for uklare, slik at det har oppstått tolkningsproblemer.¹⁶⁰ I den senere tid er det ikke registrert noen slike saker. Det forsterker det generelle inntrykk er at melkeprodusentene over tid er blitt vant til ordningen og tilpasser seg den løpende. I tillegg kommer det faktum at det nesten¹⁶¹ ikke tildeles nye melkekvoter lenger, i stedet kan nye produsenter kjøpe melkekvote. I utgangspunktet er dette en ordning som det store flertall av melkeprodusenter har akseptert. Det er likevel noe begynnende bekymringer fordi kvotetaket på det enkelte bruk har økt dramatisk det siste året. Denne økningen kan over tid representere en omfordeling av kvotene fra distriktene til områder med bedre forutsetninger for storskala drift. Når det gjelder håndhevelse av eksisterende regler knyttet til tilskuddene er disse godt kjent blant melkeprodusentene og Tine ivaretar opplysningsplikten sin på en god måte, som ikke vekker debatt.

5 Avslutning og oppsummering

Den norske landbruksmodellen er i sin form og karakter utviklet gjennom lang tid. Den preges av direkte eller indirekte utøving av offentlig myndighet. Gjennom mer en 80 år så har det jordbrukspolitiske vært preget av et sterkt samarbeid mellom det offentlige og næringen selv gjennom landbrukssamvirket. I denne perioden har samfunnet utviklet seg enormt. I norsk politikk har det i perioden vært et utstrakt samarbeid mellom politikk og næring. Dette gjelder ikke bare innenfor jordbruket, men overalt i samfunnet. Flere områder er i tillegg blitt lovregulert, dette gjelder også for jordbruket. Gjennom jordbrukets avtaleinstitutt har samfunnet, ved å bruke avtaler, i kombinasjon med lovregulering lagt til rette for en utvikling som etter mitt syn alle parter har tjent på.

I drøftelsene knyttet til landbrukssamvirket sin offentligrettslige rolle nevnes det kort at en mulig modell for framtidig lovverk er å gi de forvaltningsrettslige bestemmelsene direkte i særlov, disse bestemmelsen kan da også få direkte anvendelse på jordbruksforhandlingene og jordbruksavtalen jf. drøftelsene i kapittel kap. 3.2.

¹⁶⁰ Tatt fra: Innst. S. nr. 168 (1994-1995) -sammendrag av innstillingen Kap. 2 - Det er i de senere år mottatt stadig flere klager som gjelder toprioriteringen for melk, hvorav de fleste saker har sin bakgrunn i at de tildelte kvoter hevdes å være for lave. Ombudsmannen viser til at regelverket om toprioriteringen er komplisert, og at enkelte bestemmelser i dette regelverket i tillegg har vært for uklare, slik at det har oppstått tolkningsproblemer, som igjen medfører at det stilles store krav til landbrukskontorenes veiledningsplikt. De sakene ombudsmannen har undersøkt kan tyde på at landbrukskontorene ikke fullt ut har maktet å fylle sine informasjonsoppgaver, og ombudsmannen har i flere saker påpekt at den informasjon og veiledning klagerne har fått ikke har vært tilfredsstillende. I tillegg har behovet for å gjøre regelverket klarere og enklere å forstå vært tatt opp med myndighetene.

¹⁶¹ Det finnes en ordning med etablererkvote.

I drøftelsen knyttet til markedsreguleringsordningen ser en at omsetningsloven og forskrifter i bestefall fremstår som uryddig, i verste fall mangler overordnet lov og forskrifter nødvendige hjemler. Det kan synes som om forskriftene har adoptert landbrukssamvirket intern regelverk knyttet til medlemsbetingelser i de respektive landbrukssamvirkelagene¹⁶². Det rettslige rammeverket fremstår i dag som så komplekst at endringer i systemet som gjennomføres ved nye avtaler, forskrifter eller retningslinjer sannsynligvis bare vil bidra til å forsterke kompleksiteten. Det normalt ville ha vært at det enkelte virkemiddelet var hjemlet og regulert i en overordnet lov der forskrifter gir utfyllende bestemmelser om vilkår for iverksettelse, kontroll, sanksjoner. Forvaltningsområde består av en rekke ordninger som involverer både det offentlige og landbrukssamvirket og som kan være svært utfordrerne å finne sammenhengen mellom. Flere ordninger og regler knyttet til disse, har bare vokst til over tid uten at lovverket har fulgt denne endringen. Vi ser i stedet en tilpasning av regelverket.

Prisovervåkingsordningen som er nevnt i kapittel 4.6 er underlagt omfattende rapportering og evalueringer og i 2012¹⁶³ så konkluderte landbruksmyndighetene med - at de evaluerte konkurranserettete tiltakene har fungert etter forutsetningene, og anbefalte med mindre justeringer at tiltakene videreføres. Landbruksmyndighetene foreslår heller ingen andre (nye) tiltak. Med bakgrunn i disse overvåkningstiltakene og evaluering av disse, kan det slås fast at det er betydelig kontroll med Tine sin prisutjevning / prisfastsettelse.

Etter mitt syn, vil lover og forskrifter knyttet til markedsreguleringsordningen har godt av en ny rettslig ramme slik som jeg har argumentert for i kap. 4.3. Spesielt Omsetningsrådet sin stilling bør vurderes ut ifra drøftelsen, der jeg stiller blant annet stiller spørsmål med hjemlene til rådet. Jeg vil likevel ikke ta til ordet for å oppheve selve markedsordningen. Denne har tross alt fungert godt for samfunnet som helhet i svært lang tid. Ordningen har noen svakheter som er fullt mulig å rette opp.

Norge er et av de landene i verden som har lavest selvforsyningsgrad av mat. Slik sett er dette også et sikkerhetspolitisk spørsmål som i en tiltagende usikker verden også bør spille inn. Mat er således ikke bare en handelsvare. Et tett samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter vil derfor være å foretrekke, framfor en ren markedsregulering av jordbruket. Hvordan den framtidige markedsreguleringsordningen skal være, og hvordan dette skal reguleres i lovsform, er en politisk vurdering. Det vil naturlig herske flere oppfatninger om dette, en slik

¹⁶² Blant annet er mottaksplikten i landbrukssamvirket er en sentral bestemmelser knyttet til medlemsbetingelser.

¹⁶³ Rapport-nr.: 22/2012 31.10.2012 - Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk

vurdering vil også spill en rolle i *de lege ferenda* spørsmålene, Hva politikerne mener, vil også spille en rolle når det er tvil om hva rettsreglene går ut på, dette kan blant annet komme til uttrykk som reelle hensyn når reglene skal tolkes. I ytterste forstand så angår dette hvordan landet styres. Og det er politikernes rolle å lage regler for hvilket samfunn man ønsker seg.

6 Litteraturliste

Arild Aurvåg Farsund - Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitikk: En studie av parlamentariske beslutninger og korporative forhandlinger RF - rapport 2004/072

Arvid Frihagen, Forvaltningsrett bind III, Bergen 1992

Aschehoug, T. H.: Norges nuværende Statsforfatning, bind II, 2. utg. Christiania 1892

Budsjettnemnda for jordbruket, glimt fra historia Av Anton Haglerød og Olaf Godli ISBN: 82-7077-266-6

Castberg, Frede: Norges statsforfatning, bind II, Oslo 1935 side 8-9

Erik Boe Forholdet mellom privatrett og offentligrett. I Festskrift til Carsten Smith rettsteori og rettsliv.

Hovedavtalen for jordbruket.

Konkurransetilsynet: Overvåkingsordning for meierisektoren --rapport første halvår 2008.

Landbrukspolitikk – opplæringshefte utgitt av Norges Bondelag.

Landbrukssamvirket og forvaltningsretten -Eivind Smith og Morten Søvik

NILF-notat 2010-14 Produktivitetsutvikling i norsk jordbruk 1990-2009. Analyse basert på jordbrukets totalrekneskap

Rapport-nr.: 22/2012 31.10.2012 - Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk

Smith, Eivind: Legalitetsprinsippets hjemmelskrav og subjekter, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1978 s. 655–691

Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett 9.utgave

Torstein Echoff: Statens styringsmuligheter – særlig i ressurs og miljøspørsmål, Tanum 1983

Utdrag fra regjeringsplattformen -https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#Fiskeri_landbruk.

Domsregister og forarbeider; NOU 'er, Stortingsmeldinger og Proposisjoner

Rt. 1962 s. 805.

LB-2004-88387. Borgarting lagmannsrett (2007-01-15.)

Rt 2011 910. Norges høyesterett - dom.

NOU 1988:10 – Hovedavtalen for jordbruket

NOU 1991:2B og 2C. Alstadheimutvalget, 1991. Norsk landbrukspolitikk. Utfordringer, mål og virkemidler

St.meld. nr. 44 (1947).

St. melding nr. 32 (1975-76) "Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk"

St. melding nr. 14 (1976-77) «Om landbrukspolitikken»

St.prp. nr. 8 (1992-93). Landbruk i utvikling, Landbruksdepartementet

St. Meld. 9 (2011-2012)

St.prp. nr. 92 (2000-2001) Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.

Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 8 og 57

Ot.prp. nr. 5 (1996-97)

Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 224

Ot.prp. nr. 47 (2008-2009)

Innst. O. nr. 4 (1994-95) s. 1.

Innst. S. nr. 168 (1994-1995)

Innst. O. nr. 87 (2008-2009) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror

Lov og forskriftsregister.

Lov 1814 17.05. Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 1936-07-10 nr 06 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (Omsetningsloven)

Lov 1967 10.02. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 1995 -12.05. nr. 23 Lov om jord (jordlova)

Lov 2004 -05.03. nr. 12 Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

Lov 2006 19.05.nr. 16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Forskrift 1996-12-20 nr 1343 om innkreving av omsetningsavgift og overproduksjonsavgift.

Forskrift 1999-05-07 nr 435 Delegeringsmyndighet til Landbruksdepartementet etter lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer §§ 5 og 5a.

Forskrift 1999-06-29 nr 763 om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på mjølk.

Forskrift 2003-07-01 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

Forskrift 2005-12-22 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer

Forskrift 2007-06-29 nr. 832 Forskrift om prisutjevningsordningen for melk

Forskrift 2008-10-22 nr 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

Forskrift 2008-12-19.nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren (pristilskuddsforskriften)

Forskrift 2008-12-19. nr. 1491 om formidling av pristilskudd i landbrukssektoren (formidlingsforskriften).

Forskrift 2011-12-05.nr. 1190 Midlertidig forskrift om kvoteordning for melk

Forskrift 2011-12-23.nr. 1502 Forskrift om kvoteordning for melk

Retningslinjer om tilbakebetaling av tilskudd bevilget til reguleringsanlegg, Retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet,

Retningslinjer for markedsregulering av egg

Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt

Retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren

Retningslinjer om informasjonsflyt i eggsektoren

Retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet

Web lenker

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/hovedavtalen-for-jordbruket-/id87386/>

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Markedsregulering-i-jordbruket/id752459/>

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/dep/lmd/nyheter/2014/mars-14/Markedsregulering-i-jordbruket/Vedlegg-1-og-2/id752460/>